

Digitized by the Internet Archive
in 2021 with funding from
University of Toronto

**Report of the Commission
on Graduate Studies
in the Humanities
and Social Sciences**

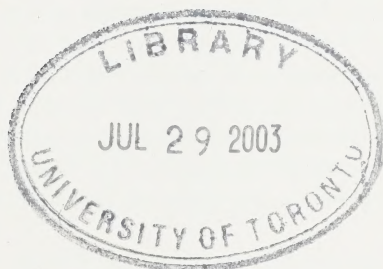
Summary



Contents

4	Foreword
6	Preface
11	Introduction
12	1. Reasons for the Commission
15	2. Procedures
17	3. Comments on the Main Body of the Report
25	Recommendations
26	Introduction
28	1. The Increasing Importance of Research at Canadian Universities
28	2. The Consolidation of Provincial or Regional Systems of Post-Secondary Education
35	3. The Changing Pattern of Employment Opportunities for PhDs
38	I. The Federal Role in Graduate Studies
40	1. Constitutional
41	2. Federal Concerns
41	3. Coordination of Provincial Systems
42	4. The Pursuit of Excellence
44	II. Graduate Training
44	1. The Master's Level
46	2. Graduate Training at the PhD Level

73	III. Research
73	1. The Level of Funding for University Research
75	2. Universities and Contract Research
80	3. Sustaining and Development Grants
82	4. The Canada Council and University Research
95	5. Federal Research in Higher Education
98	IV. Biculturalism
100	Conclusion
105	Appendices



Catalogue No. CR22-3/1978
 ISBN 0-660-50090-6
 September 1978
 \$ 4.00

Design G&A

In 1974, the Canada Council set up a Commission to inquire into the state of Canadian graduate studies in the humanities and social sciences; at that time I was Director of the Council. The increasing uncertainty as to the objectives, effectiveness and general orientation of graduate studies in the light of present-day requirements and conditions, as well as the changing attitudes of students towards advanced university education, led us to believe in the need for an in-depth study of the problem. It was vital to the Canada Council to take an intelligent stand, as a large part of its budget for the humanities and social sciences was devoted to assisting graduate students.

Professor Léon Dion, of the Faculty of Social Sciences at Laval University and Professor Blair Neatby, of the Department of History at Carleton University, were appointed members of the Commission, under the presidency of Dr. Dennis Healy, Principal and Vice-Chancellor of Bishop's University in Lennoxville (until 1977). Their work met our expectations: the list of appointed committees and presentations and the length of the final report testify to the extent of their dedication.

In my present capacity as President of the new Social Sciences and Humanities Research Council, I am pleased to thank and congratulate them all for their strenuous effort. I would also like to thank them for the wealth of data and opinions that they have tabulated and for the wisdom of their recommendations.

When it correctly chose to extend the scope of its reflections beyond university studies to touch upon research, federal-provincial relationships, and other closely related questions, the Commission began to focus upon topics of interest, not only to the Social Sciences and Humanities Research Council and the universities, but also to governments, granting agencies, researchers, students and the general public.

The SSHRC publishes today a Summary of the Healy report, containing all the recommendations formulated in the complete report. We hope that this short version will allow a wider dissemination of the recommendations and their rationale. A mimeographed copy of the complete report is available to any person, group or organization wishing to study it in detail.

Needless to say, the Social Sciences and Humanities Research Council hopes that this report will provoke a spirited debate which will have a positive effect on the future of university studies and research in Canada. Four years ago, the Canada Council, sensing that change was in the air, asked the Commission to set markers at strategic points along the path on which graduate studies were venturing towards a not-too-clearly defined future. The Commission is now signalling some sharp turns that some would heartily recommend we take, while others would caution us against them.

Stimulated by this controversy, the granting agencies, the universities and the governments will have to define their objectives, priorities and programs in order to answer the needs of tomorrow. Hence it is of tremendous importance that the people most concerned by the present report, the researchers and the graduate students, either individually or through peer groups or associations, express their views clearly to the Commission.

The Social Sciences and Humanities Research Council has initiated a comprehensive evaluation of the programs it has inherited from the Canada Council: in the process, the present report will be duly taken into account and each of its recommendations will be submitted to the academic advisory panel. We welcome any substantiated consensus resulting from the debate about the various recommendations of the report.

A handwritten signature in blue ink, reading "André Fortin". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'A'.

The report of the Commission on graduate studies in the humanities and social sciences, for brevity often termed the human sciences in this summary and in the full report, runs to hundreds of pages of text and tables and deals at length with its terms of reference which were: To enquire into and report upon the nature, objectives and efficacy of Canadian graduate studies in the humanities and social sciences and, without limiting this general aim, to examine in particular the trends and patterns of such graduate studies in recent years, and their future prospects, in the light of:

- the expectations of graduate students;
- the relationship of graduate studies to the development of Canadian universities and to advanced research;
- the employment opportunities for those completing such studies; and
- more generally, the contribution of graduate studies in the humanities and social sciences to the economic, social, cultural and political life of Canada.

Here is the plan of the report:

Introduction

Introduction

1. Reasons for the Commission
2. Major Themes of the Report
 - a) Interaction of Science and Society
 - b) Graduate Studies and Formulation of Social Objectives
 - c) Needs and Wishes of Professors and Students
3. Subject Definition: Science as a Driving Force in Contemporary Society
 - a) Science and Society
 - b) The Growing Permeation of Society by Science: Consequences for the University
4. Procedures
5. Plan of the Report

Section One: The Canadian University and Graduate Studies in the Field of Humanities and Social Sciences

Introduction

- I. Evolution of the Modern University in Canada
- II. Graduate Students
- III. University Professors
- IV. Quantitative Growth of Graduate Studies
 1. Expenditures for Graduate Studies
 2. Graduate Students
 3. Graduates
 4. Degree-holders
 5. Proportion of Graduates among the Population
 6. International Comparisons
- V. Objectives of Graduate Studies
 1. Functions of Graduate Studies
 2. Requirements
 3. Role of Graduate Studies in the University and in Society
- VI. Organization of Graduate Studies
- VII. Humanities and Social Sciences among Graduate Studies
- VIII. Graduate Programs in the Human Sciences
 1. Objectives of Graduate Studies
 2. Program Content
 3. Master's Degree and Doctorate
 4. Postdoctorate
 5. Graduate Studies and Continuing Education
 6. Length of Graduate Studies

Conclusion

Section Two: Research

Introduction

- I. The Concept of Scientific Research
- II. Types of Research
- III. Objectives of University Research
 1. University Research and Cultural and Social Development
 2. University Research and Training of Researchers
 3. University Research and Teaching

- IV. Organization of University Research
 - 1. University Research Structures
 - 2. Individual Research and Team Research
- V. Research Infrastructure
 - 1. Research and Building Facilities
 - 2. Data-processing Centres
 - 3. Specialized Journals
 - 4. University Presses
 - 5. University Libraries
 - 6. Scientific Communication Systems
 - Conclusion
- VI. The Financing of University Research in Canada
 - Introduction
 - 1. Foreign Comparisons
 - 2. Federal Research Expenditures at Canadian Universities
 - 3. The Canada Council
 - a) Relations between the Canada Council and the Federal Government
 - b) Doctoral Fellowships
 - c) Research Grants
 - d) Support Programs
 - e) Regional Impact
 - 4. The Funding of Research by Universities
 - 5. The Financial Contribution of Faculty and Students to University Research
 - Conclusion
- VII. Justifications of University Research
 - 1. Internal Justifications
 - a) Science's Own Logic
 - b) "Purity" of Science
 - c) Freedom of Choice and Research Subject
 - 2. External Justifications
 - a) Scientific Merit
 - b) Technological Merit
 - c) Social Merit
 - 3. Opposition to Human Science Research
 - a) Internal Opposition to Science
 - b) External Opposition to Science
 - 4. The Logic of Science and of Society
 - Conclusion: Future Prospects

Section Three: Graduate Studies in Quebec Universities

Preamble

Introduction

- I. State of Graduate Studies and Research in the Human Sciences in Quebec
 - 1. Undergraduate and Graduate Output
 - 2. Research
 - a) Proportion of Research Grants Allocated to Quebec Universities by the Federal Government
 - b) Total Research Grants to Quebec Universities
 - c) Participation of Quebec and the Federal Government

- II. Quebec's Francophone Universities: A Particular Case
 1. A Feeling of Discrimination
 2. The Particular Organization of University Research in Quebec
 3. The Francophone Scientific System
 4. Deficiencies of the Francophone Scientific Communication System
 5. Serious Effects Heightened by the Common Problems Facing all Canadian Universities
 6. Two Sources of Vitality: The Exceptional Contribution of Great Academics and the Consolidation of the Institutional Foundation of Science
 7. Recommendation

Section Four: Recommendations

Introduction

1. Increasing Importance of Research at Canadian Universities
 2. Consolidation of Provincial or Regional Systems of Post-Secondary Education
 3. Changing Pattern of Employment Opportunities for PhDs
 - I. The Federal Role in Graduate Studies
 1. Constitutional
 2. Federal Concerns
 3. Coordination of Provincial Systems
 4. Pursuit of Excellence
 - II. Graduate Training
 1. The Master's Level
 2. Graduate Training at the PhD Level
 - a) Admissions Procedures at the PhD Level
 - b) Federal Role at the PhD Level
 - c) Renewals of PhD Fellowships
 - d) Teaching and Research Assistants
 - III. Research
 1. The Level of Funding for University Research
 2. Universities and Contract Research
 3. Sustaining and Development Grants
 4. The Canada Council and University Research
 5. Federal Research in Higher Education
 - IV. Biculturalism
- Conclusion

Appendices

This publication is a *summary* of the report of the Commission. It explains the reasons that prompted the Canada Council to set up the Commission, describes the procedures that were followed, the subjects and issues that were explored and the conclusions that were reached. The Summary includes all the recommendations of the Commission, as they appear in the full report.

The list of over two hundred people who contributed briefs, papers and information to the Commission or helped prepare its report for publication appears here in Appendix II. The commissioners thank each of them for making a contribution to the study and all the institutions that participated in the enquiry – universities, learned societies, academic associations, centres and institutes, the Department of the Secretary of State, Statistics Canada and the Canada Council.

D.H.
L.D.
B.N.



Introduction

1. Reasons for the Commission

During the past ten years there have been a number of studies of universities and university research. In the wake of the Macdonald, Bonneau-Corry, Hurtubise-Rowat and Lamontagne Reports and a number of provincial studies, we were frequently asked what justification there was for yet another investigation.¹ We were convinced that it was an appropriate time for the proposed study because we believed that crucial decisions would be made over the next few years which would determine the future of Canadian universities and research in Canada, and that attention should be drawn to the special problems of the humanities and social sciences.

It did not require much imagination to realize that there would be major changes in the pattern of graduate training in Canada over the next few years. Canadian universities have experienced almost 20 years of dramatic expansion. The demand for qualified professors has been almost insatiable and graduate faculties were established or expanded to provide the necessary training. This almost frenetic growth was bringing demand and supply into balance when the equilibrium was again disrupted. In the early 1970s undergraduate enrolment leveled off and the demand for additional professors slumped. Many of the graduate students and even many of the graduate programs in which they were enrolled no longer seemed necessary. A new equilibrium between the demand for and the supply of graduate students was required. But how could the demand be assessed? Should the number of PhDs be determined solely by the number of openings on university faculties? What was the purpose of graduate training in the humanities and social sciences in Canada? A reassessment of the aims and

¹ John B. Macdonald, *The Role of the Federal Government in Support of Research in Canadian Universities* (Ottawa: Queen's Printer, 1969); Louis-Philippe Bonneau and J.A. Corry, *Quest for the Optimum* (Ottawa: AUCC, 1972); René Hurtubise and Donald C. Rowat, *Studies of the University, Society and Government* (Ottawa: University of Ottawa Press, 1970); Government of Canada, *A Science Policy for Canada*, Report of the Senate Special Committee on Science Policy, Vol. 2, (Ottawa, 1972). The Council of Ministers of Education of Canada mentions 21 inquiries into one or another of the many facets of education at the provincial level between 1945 and 1973.

objectives of this graduate training was clearly needed before any major revisions were undertaken.

It would have been a mistake, however, to limit our terms of reference to graduate training because there was a growing awareness that the role of research was also undergoing significant changes. The Senate Special Committee on Science Policy had stressed the radical impact of research in modern societies. The Committee also predicted that scientific research in the future would combine research in the social sciences with research in the natural sciences and that there would therefore be more demand for trained social scientists. Any reassessment of graduate training in the human sciences in Canada would have to assess the future demands for research and consider how graduate enrolment and graduate programs could best respond to these demands.

But our study could not be confined to changes within faculties of graduate studies. Canadian universities depend on government funds and any shifts in government policies directly affect graduate training. Federal and provincial governments had already criticized the steeply rising costs of higher education. It was obvious at the time of our appointment that there would be constraints on future university expenditures. Nobody could predict the form or severity of these constraints, but there was no doubt that they would have a significant impact on graduate training in the human sciences. We hoped that our study would contribute to the formation of these political decisions.

The decisions would depend in part on the level of government at which they were made. Here again Canada seemed to be in a period of transition. The federal government had taken the initiative in the 1950s and had encouraged and supported the expansion of graduate training, but more recently its role had been challenged by provincial administrations. The entire structure of financial relations between the federal and provincial governments was being renegotiated and the outcome of these negotiations would have a significant impact on the future of Canadian universities.

Another element of change was the proposed division of the Canada Council into an arts council and a council on research in the humanities and social sciences. For almost 20 years the Canada Council had played a major role in funding Canadian research in the human sciences and in developing supporting programs. The Council had also played a prominent role in the development of the arts in Canada, a field which is still rapidly expanding. For a number of reasons the Senate Special Committee on Science Policy had recommended the division of the Council and the government had already announced its intention to create a separate Social Sciences and Humanities Research Council.² This Council would then be associated with the National Research Council and the Medical Research Council in a tripartite structure under the Ministry of State for Science and Technology. Scholars in the humanities and social sciences were naturally concerned about any major change in the Canada Council. They were apprehensive that the proposed new structure would make the new Council vulnerable to political interference. They knew that the National Research Council and the Medical Research Council had always reported directly to a minister, apparently without having to contend with political influences, but the comparison was not completely reassuring because research topics in the humanities and social sciences are often more controversial and more likely to provoke political controversy.

Thus the Canada Council decision to commission a study on graduate training and research in the humanities and social sciences came at a critical juncture. The era of expanding university enrolments had ended, the social importance of research had gained wider recognition, governments were applying financial constraints, federal-provincial relations were being redefined, and a new Social Sciences and Humanities Research Council was about to be established. The aims and objectives of graduate training and of university research

² Government of Canada, *A Science Policy for Canada*, Vol. 2, p. 472. The legislation authorizing the appointment of the new Social Sciences and Humanities Research Council was passed in 1977.

might well be distorted or disadvantaged if no attempt was made to re-define them in the light of such rapidly evolving changes.

Our subsequent contacts with scholars, university administrators and public officials confirmed the need for this study. We have modified our assessment of the relative importance of the changes that are taking place but we are more conscious than ever of the pressures for change and the need to adapt both graduate training and university research because of these changes. There may be no widespread agreement on what should be done, but every informed observer will agree on the need to reassess the aims and objectives of graduate training and university research in Canada.

2. Procedures

From our first contacts with the university environment, we found that many people had a great interest and a strong desire to cooperate in our study. Thus we have employed a procedure which in some respects differs from that generally followed by commissions of inquiry. Appearing in an appendix to the full report is a list of the briefs, documents and studies produced for the commission with the names of those who produced them. It might be useful to mention briefly the more distinctive features of some of our inquiry methods.

Following the customary practice, we asked Canadian universities to submit briefs, and 40 universities replied. In addition, various groups and individuals spontaneously submitted resolutions or suggestions. By contrast, the Commission, in a departure from traditional practice, did not hold formal public hearings. Instead, its members attended a number of meetings and conferences on topics related to its mandate; they also visited certain universities, at the request of the administration or of groups of professors.

Within the set budget and time limits, the Commission carried out a number of studies of a quantitative or qualitative nature. These studies were defined and carried out in such a way as to answer questions which have not until now received the attention they merit. The Commission carefully

read the inquiry reports and studied a number of secondary sources – both Canadian and foreign – relevant to its work.

Furthermore, we sought to penetrate closer to the heart of the university by trying to involve professors, students and a number of learned societies directly. A plan was devised to create task forces made up of professors and, in some cases, students in eight universities, and to commission disciplinary studies by six learned societies. In both cases, we were anxious to cooperate as closely as possible with those in charge of these particular studies. The task forces very often took the initiative of organizing meetings of professors and students, in which specialists in the human sciences and the natural and health sciences were brought together to discuss questions relating to the purpose of their studies. Some learned societies held similar meetings with their members. Because of their number and lack of formal organization, it was much more difficult for us to reach graduate students. Nevertheless, working sessions held by two of our research assistants in ten universities enabled us to gain a better knowledge and understanding of their needs and wishes. The report would have been quite different without the often lively exchanges of opinion with professors and students involved, and if we had not had access to their own carefully prepared, perceptive reports.

We accumulated a vast amount of data on students, professors, courses of study and university finances. Some of these data were already available in tabular form, but in many cases we needed more up-to-date statistics or figures which had never before been collected or organized. We are grateful to Statistics Canada, the Department of the Secretary of State, the Canada Council, the Association of Universities and Colleges of Canada, the Quebec Council of Universities and individual universities, each of which responded generously to our requests.

The data must be used with caution. Universities and government agencies use classifications which serve special purposes but which cannot always be aggregated or compared. In spite of these difficulties some 300 tables have been prepared for this publication with the cooperation of the agencies and institutions already mentioned. These tables contain a

wealth of previously inaccessible information on graduate studies and university research in Canada.

3. Comments on the Main Body of the Report

The Report surveys the evolution of graduate studies and university research in Canada and deals in some detail with central themes and controversial issues. Section I focuses on graduate studies and ranges from statistical analyses of students and faculty to discussions of the objectives of graduate studies in general and graduate studies in the human sciences in particular. Section II deals with university research; it ranges widely and includes data on the financing of university research as well as a discussion of the objectives of this research and of the infrastructure on which it depends. This is followed by a study of the special position of graduate studies and research in francophone universities.

No useful purpose would be served by attempting to summarize these sections. For people who have a special interest in any one of these topics a summary would be inadequate. On the other hand, we realize that few readers will have a special interest in all of the topics we have discussed and that a long report can be intimidating. The notes which follow are intended only to give some indication of the issues which have been discussed. The reader with an interest in any one of these issues should go to the appropriate section of the Report of which the plan is described in the preface.

a) Graduate Studies in the Human Sciences

The most obvious development has been the expansion of graduate studies in Canada. Never before has there been such rapid increase in graduate enrolment, and it is unlikely that it will ever happen again. The statistics, however, cannot describe the real significance of this expansion. Universities not only grew larger, they were radically transformed by the new emphasis on graduate studies. The Canadian university of 20 years ago with its emphasis on preserving and disseminating knowledge has become a center of higher learning in which the emphasis is on research, on the creation and application of new knowledge. The University of Toronto task force pointed

out that "as late as 1955 the University of Toronto was primarily an undergraduate institution to which a small graduate program was attached."³ Claude Bissell, in his memoirs of his years as President of the University of Toronto from 1958 to 1971, describes an institution which certainly does not fit this description. He sees the university as primarily a center of research and the school of graduate studies as "the fighting edge of the university upon which its scholarly reputation largely depends."⁴ Graduate studies, which were once an appendage, are now almost the *raison d'être* of the institution.

Nor is the University of Toronto an exception. Universities in Canada have been affected to varying degrees by the growing emphasis on graduate studies and research, but all of them, even those without graduate programs, have been significantly affected.

The combination of university expansion and the enhanced prestige of graduate work has affected the student body and faculty in ways which will influence the shape of Canadian universities for the next generation. Our report describes and analyzes what we consider to be the significant developments. We found evidence that Canadian graduate students are now more interested in their own intellectual development than they are in transforming the universities or transforming society. We note a trend for a larger proportion of Canadian graduate students to enrol at a Canadian rather than a foreign university. Our data on their income show a remarkable diversity but also indicate that graduate students are heavily dependent on money earned by performing teaching duties at the university. The data on professors also suggest patterns which should not be overlooked. The average academic qualifications of the faculty improved during the years of expansion. The combination of limited enrolment and the relative youth of present faculty will affect university

³ Task Force for the Canada Council Commission on Graduate Studies in the Humanities and the Social Sciences, University of Toronto *Report*, Toronto, 1975 (unpublished), p. 2.

⁴ Claude Bissell, *Halfway up Parnassus. A Personal Account of the University of Toronto, 1932-1971* (Toronto: University of Toronto Press, 1974), p. 73.

finances for the next two decades, will limit the number of new appointments and may well affect the intellectual creativity at Canadian universities. The emerging trend toward heavier teaching loads and the shift toward unionization and collective bargaining must also be weighed.

The report also discusses the differences between Canadian universities and possible implications for the planning of graduate studies and research in the future. We found, for example, that the leading universities in the past are still the leading universities in Canada today, despite the creation of new institutions and the extraordinary growth of all universities. When we ranked Canadian universities according to a number of variables – such as number of graduate students, graduate enrolment in proportion to total enrolment, range of graduate programs and size of library – we found that they fell into four groups. The rank order within each group might differ depending on the variable, but the composition of each group scarcely changed. The first group, for example, included the University of Toronto, the University of Montreal, McGill University and the University of British Columbia. The University of Toronto led in every category and the three others, although shifting in order according to the variable, were consistently ranked above all other universities. The data for earlier years give the same results; universities fall into four quite distinct groups and the universities which compose each group have not changed over the last decade. All universities grew but the larger universities grew more rapidly and the disparity between the larger and smaller institutions became more marked. It has been a case of the rich getting richer. None of the newer universities have reached the top group.

We heard many expressions of concern about the difficulties of developing graduate programs. The report discusses some of the implications of the dominance of departments within the university structure and the limited authority of most faculties of graduate studies. Our special concern, however, was with graduate studies in the humanities and social sciences. Comparisons between graduate training in the natural and the human sciences were often instructive. In Canada, for example, we learned that it takes longer to complete a PhD in the human than in

the natural sciences. Even within the human sciences, it takes longer to complete a PhD in Canada than at a foreign university. It was also apparent that the natural sciences have had a predominant influence in graduate faculties at Canadian universities and that requirements and regulations which are appropriate for the natural sciences are often applied almost automatically to all graduate programs. More recognition is needed of the distinctive characteristics of graduate studies in the human sciences. Even the distinction between individual disciplines in the humanities and social sciences seems less important than this distinction between the natural and human sciences.

b) University Research in Canada in the Humanities and Social Sciences

We have defined research for our purposes as the "rational analysis of causal or functional relationships among phenomena". It would be convenient to establish classifications of research and identify the types of research which are most appropriately conducted at universities. We concluded, however, that research in the human sciences could not be neatly classified as either "pure" or "applied" or as "frontier" or "contemplative" research. For our purposes, the most significant distinction proved to be between "free research" and "mission-oriented" research. We took it for granted that all university research should meet high standards of scholarship. But we soon learned that it is important to know who initiates university research projects because "mission-oriented" research is of necessity biased in favor of topics which are seen as relevant to current concerns. Given the present situation in which more and more money is available for this type of research, it is important for universities to encourage some researchers to initiate projects of their own, projects which may not seem immediately relevant but which in the long run may make a more significant contribution to the advancement of knowledge. This is especially important for the humanities and social sciences, where "mission-oriented" research is not likely to include research which may question accepted values or embarrass the institution which provides the funds.

University research is likely to be related in some way to graduate studies. Many observers drew our attention to the apparent success of the natural sciences in linking research with the training of graduate students. Natural science students are likely to have a research project which is integrated with or at least closely related to their supervisor's research interests whereas graduate students in the human sciences are more likely to work independently and may have little contact with their supervisor beyond consultation about draft chapters of a thesis. We concluded that a rigid imposition of the natural science model would seriously inhibit the scope of research in the human sciences but that more could be done to encourage team research and a closer association between students in the human sciences and their supervisors.

We encountered a great deal of concern about the balance between research and teaching, especially at the smaller Canadian universities where teaching loads may be heavy and research facilities may be inadequate. This is a major problem and, although there are no reliable data on how professors divide their time between these two activities, in some cases at least, heavy teaching responsibilities have been combined with productive research. Over the next few years universities will experience financial constraints and will be tempted to increase the average teaching load. Some counter-vailing pressures are needed to maintain the present level of university research.

The funding of university research is another area in which the existing data are inadequate. We have included a number of tables on public expenditures on research and development in both the natural and the human sciences and on the amounts which go to research at Canadian universities. The statistics show that these amounts have been increasing annually and that the proportion which goes to the social sciences is small but getting larger. The proportion of "mission-oriented" research funds is also increasing; the Canada Council is still the major source of public support for "free" research. The universities' financial contribution to research is a matter of conjecture. Professors do research as well as teach, and part of their salaries should therefore be considered a research expenditure. All

university research, including contract research, includes indirect costs and, to the extent that these costs come out of the university budget, they too must be considered university research expenditures.

It is not easy to direct or plan university research because research funds come from many different sources. This may be seen as a disadvantage; it may lead to some duplication or to frittering away funds on scattered projects. On the other hand, no planning agency has had complete success in deciding in advance what projects or even what fields within a discipline are likely to be innovative. The present system does permit a diversity of projects, and competition among scientists results in scientific advances. The major hazard in the financing of university research is that the trend of public investment in "mission-oriented" research is reinforced by the financial advantages to universities of contract research; fees for the researchers and payments to the university for indirect costs. Again some countervailing pressures are needed to protect "free" research against the encroachments of "mission-oriented" research and, in particular, contract research.

There are many indicators which suggest that an era of privileged relations between governments and universities has now come to an end. This is more than a cyclical response in a period of economic retrenchment. The utopian faith that science had the answers to all human problems is now seen as unrealistic. Scientific research in future will have to be justified in terms which are consistent with the objectives of granting agencies. Even in the natural sciences it is no longer possible to claim an unrestricted autonomy which would allow natural scientists to determine how much research money is needed and how these funds should be spent. Such claims are even less persuasive in the human sciences, where the utility or relevance of research is even more open to question and where scientific merit, innovative quality and social benefit are so difficult to assess.

Some form of dialectic is needed between funding agencies and the university. Funding authorities have a responsibility to define their research aims clearly and to assure themselves that the proposed research design and research personnel are consistent with their purposes.

Universities should also define their long-range research objectives. They should promote them and insist that every university research project be consistent with the stated objectives. University research projects funded by external agencies should at the very least be compatible with the research aims of both the agency and the university.

In the next few years the onus will be on individual universities to define their research objectives and to establish the necessary mechanisms to attain their objectives. It is no exaggeration to say that the future role of university research in Canada will depend on the response of individual universities to this challenge.

c) Graduate Studies in Quebec Universities

Much of our data included all Canadian universities or was broken down by province. We were aware that francophone universities might have unique characteristics which would not emerge from that organization of the data. Fortunately, the Direction générale de l'enseignement supérieur (DIGES) provided us with a wealth of material which made it possible to make a special study of Quebec's francophone universities.

The data show that the francophone universities are a special case. The expansion in francophone enrolment and the establishment of new programs and new universities in Quebec came somewhat later than in the anglophone universities in Canada, as has the levelling off of their rate of growth. The timing is different, but the emphasis on planning and the commitment to a provincial system of graduate training is more generally accepted within the francophone community than it is in the rest of the country.

The differences between francophone and anglophone universities are very marked in the area of research. Data on the distribution of research funding in the natural and medical sciences show that proportionately less federal money goes to Quebec than to Ontario and that within the province of Quebec a disproportionately large amount goes to the anglophone universities. This is in contrast with research in the humanities and social sciences. In these areas, the share of federal research funds going to Quebec is roughly proportional to its share of the Canadian population

and, within Quebec, the amounts that go to francophone universities are roughly proportional to the size of the francophone population. The distribution of research funds from the provincial government reinforces this pattern – a larger percentage of these funds go to research in the human sciences, and within this category most of the funds go to francophone universities. In comparison with anglophone universities, the level of support for research in the natural and medical sciences is much lower, but the support for research in the human sciences is comparable at francophone universities.

The comparison between anglophone and francophone universities must also take into consideration the Canadian and even the North American context. Scholarly research depends upon a network of scientific communication which requires access to existing knowledge through libraries, academic journals, learned societies and other channels. Francophone scholars have developed their own structures and institutions within the wider North American network. This subsystem is an inevitable consequence of the distinctive culture of French Canada and is of special importance for research in the human sciences. There are special costs involved because there are so few francophone scholars and because they must have access to the wider North American network which operates in English. The unique circumstances of research at francophone universities require special consideration in any discussion of the future of university research in Canada.

Recommendations



Introduction

Graduate studies in Canada have been radically transformed since the 1950s. This revolution can be attributed largely to recognition of the role of science in an industrial society. Federal and provincial governments turned to universities to train the scientists and to conduct much of the research which society needed. Statistical evidence for this revolution can be seen in almost every aspect of graduate training: in the 1960s graduate enrolment quintupled, operating costs for universities increased by a factor of six, and university expenditures for research appear to have multiplied at a comparable rate. The expansion of graduate training and research was so sudden and dramatic that long-range planning was extremely difficult. For university and government administrators the immediate responsibility was to provide buildings, faculty, programs and money for students who were already seeking admission.

It was not an orderly process. People seemed to be planning, but the rate of expansion was so great and unprecedented that plans constantly had to be changed or set aside, and ad hoc decisions became the rule rather than the exception. Amid this confusion the money and the personnel were found, and the universities managed to construct the buildings, to provide the programs and to maintain high levels of scholarship and research.

Now that the period of rapid growth has ended, it is possible to assess the cumulative impact of the many ad hoc decisions and to discern underlying trends and patterns. Canadian universities have been transformed internally and in their relations with other institutions. The universities of only ten years ago are part of the past and so is the society that they served. We may regret some of the changes but we cannot turn back the clock. Our concern must be with contemporary pressures and demands on graduate studies, and our view of what now needs to be done must begin with the trends and patterns which have emerged.

Any attempt to isolate the major developments runs the risk of oversimplification. In an institution as complex as a university there is a web of relationships, and a tug on any part of the web will be felt everywhere. New developments will produce strain, but the source of change may not be easily

located or measured because other parts of the university adjust to establish a new equilibrium.

There have been two major developments which, in our opinion, have had a formative influence on graduate studies in Canada in recent years and which will continue to exert a significant influence in the future. One is the increasing importance Canadians have given to research, and the many changes within the university which this growing emphasis has brought. The other is the gradual integration of universities into provincial systems of post-secondary education, and the major consequences of this on the relations between universities and governments.

Neither of these developments is new or startling. The interest in research goes back to the nineteenth century. University research, however, was traditionally seen as an adjunct of teaching and only recently has it been recognized as a separate and legitimate activity even if it makes no direct contribution to teaching. Similarly, although many Canadian universities began as provincial institutions, only recently have provincial governments stressed post-secondary education and attempted to integrate universities and other post-secondary institutions into a coordinated system of provincial education.

We offer a summary of what we believe to be the major implications of these developments and what measures should be taken for universities to fulfil their research function and to participate in provincial educational systems while continuing to play their traditional roles. Canadian universities must continue to be major repositories of knowledge, continue to teach and continue to contribute to society by social analysis, social criticism and social action. There is danger that the major developments we have noted will interfere with their traditional responsibilities. Our comments and recommendations have a twofold objective: to enable graduate studies to adjust to major new developments and universities to pursue their traditional aims.

Our recommendations are thus an extension of our analysis of the trends in graduate studies and the objectives of graduate training and research. Our attention was focused on the future role of the federal government and, more specifi-

cally, of the new Social Sciences and Humanities Research Council. Changes at those levels imply changes at the provincial and university levels, and we could not avoid proposals and recommendations for all institutions related to graduate training and university research. It would have been presumptuous to suggest detailed changes or reforms in individual universities and provincial agencies without a closer acquaintance with these institutions. Our recommendations are not presented as blueprints but as a guide to the kinds of changes affecting all levels of graduate training and research which our studies have convinced us are imperative.

1. The Increasing Importance of Research at Canadian Universities

Canadian universities should continue to accept the responsibility for conducting research. We have discussed the links between research and teaching and our conviction is that good graduate teaching depends on professors and students being involved in research. Canadian universities have been dynamic institutions over the last 15 years, a quality linked to some degree with expanding enrolment. Over the next decade enrolment is likely to level off at anglophone universities, and expansion at francophone universities is likely to slow down. If Canadian universities are to avoid the stultifying dullness of established patterns, they must look to research for the variety and dynamism that they need. Universities can contribute to Canadian society by conducting research but they, too, can benefit from the activity.

The increasing importance of research at Canadian universities has already created problems. Many established patterns in universities, especially in the humanities and social sciences, developed when teaching was considered the primary role of professors and when research was seen as a supplementary activity or as a contribution to teaching.

Now that research is encouraged as an end in itself or as a contribution to knowledge which may have no apparent connection with a professor's teaching, it is no longer easy to determine priorities. How does a professor decide how much time to devote to teaching and how much to research? Is his

decision biased by the possibility of supplementing his regular salary by acting as a consultant or by doing contract research? Who can protect the legitimate interests of a university department or of students if a professor stresses research at the expense of his teaching?

The recognition of research as a constructive activity has other serious implications for Canadian universities. University research involves indirect as well as direct costs. University administrations, under constant pressure to reduce their expenses, have sound financial reasons for preferring research contracts or research grants which defray both costs. These contracts or grants are likely to be commissioned projects in which the research objectives are defined to some extent by the sponsor. Research projects initiated and designed by a professor are more likely to contribute to other university objectives, by contributing to teaching, to the training of graduate students, to the expansion of knowledge or to social analysis, but these projects are more likely to be a financial burden to the university. Even if the professor receives a research grant from an agency such as the Canada Council, his university will still have to pay the indirect costs. There are sound academic reasons for universities to encourage faculty members to do independent research, but there are strong financial incentives to encourage commissioned research.

2. The Consolidation of Provincial or Regional Systems of Post-Secondary Education

Canadians have been slow to recognize the integration of universities into provincial systems of post-secondary education. Even before the 1960s the possibility of political control existed because all universities depended on provincial funds. However, as long as they remained relatively inexpensive institutions serving a small student body they attracted little attention. As J.A. Corry put it, they remained "essentially private enterprises in the form of their organization and in their ways of thinking and acting".¹ University autonomy was a principle extolled by professors and politicians alike, a long-standing tra-

¹ J.A. Corry, *Farewell the Ivory Tower* (McGill-Queen's University Press, 1970), p. 102.

dition that universities must be exempt from political interference if they were to fulfil their academic function. Any political intervention was seen as a threat to academic freedom.

In the 1960s provincial governments became directly involved in the planning and provision of university services. At first, as one study of higher education expressed it, "the harsh reality of government control was obscured by the legal fiction of institutionalized autonomy".² The emphasis was on expansion, the universities were encouraged to enrol more students and to increase their offerings. Universities competed for students and funds, but the rivalry seemed constructive because it accelerated the expansion of post-secondary training. The costs of duplication or overexpansion seemed less serious than the risk of doing too little. Even in those years it was obvious that not all universities could offer a full range of programs, especially at the graduate level, but provincial governments were reluctant to challenge the traditional autonomy or interfere directly in university administration. The major constraint on expansion was the commitment of the universities themselves to established standards of scholarship.

The shift came when governments no longer gave a high priority to university expansion. Universities were seen as expensive institutions competing with other social services for public funds. The individual universities which had responded so quickly to the pressures to expand proved less able to respond to pressures for coordination and consolidation. They found it difficult to limit enrolment or to eliminate the duplication of graduate programs within a province. In a remarkably short space of time, provincial governments put aside long-standing inhibitions and began intervening directly in the planning and provision of university services within the province. Academics may advise, and their advice may be heeded, but the "harsh reality" of government control is no longer obscured. Universities are expected to serve the public interest, and provincial governments claim the ultimate right to define the public interest.

The trend in the last few years is unmistakable. Today one of the distinctive features of post-secondary educa-

² Ontario Commission on Post-Secondary Education, *The Learning Society* (Toronto, 1973), p. 107.

tion in Canada is the integration of individual universities into provincial or regional systems. This transformation is all the more remarkable because we are dealing with ten provinces. In each province the historical pattern and the provincial concerns are different, yet in each case the broad outlines are much the same. Each provincial government has increased its university grants, encouraged the expansion of established institutions and the founding of new ones. Each government has now established guidelines for capital and for operating grants which are intended to channel or control this expansion. The provincial authority has not been imposed abruptly. Governments were initially urged by academics to move more quickly, and even in the period of consolidation they have sought the advice of academics. In every province over the last decade, Royal Commissions or less formal bodies have been appointed to investigate higher education and to make recommendations. In many cases a special advisory committee of academics has been appointed to assist the government in its planning. These precautions, however, cannot obscure the fact that, in each province, university autonomy has been narrowed and the universities are being integrated into a provincial system. In Saskatchewan, for example, the Royal Commission on University Organization and Structure reported in 1974 in favor of two independent and autonomous universities in the province, but it went on to make the point that the overriding principle was "the concept of university education in Saskatchewan as being a unified, province-wide undertaking".³ This assumption underlies almost every provincial study of higher education over the last decade.⁴ It is also notable that today

³ *Report of the Royal Commission on University Organization and Structure* (Saskatchewan, 1974), p. 14.

⁴ See, for example, British Columbia, *Working Paper of Committee on University Governance*, 1974; Alberta, Commission on Educational Planning, *A Choice for the Future*, 1972; Manitoba, Task Force on Post-Secondary Education, *Report*, 1973; Ontario, Commission on Post-Secondary Education, *The Learning Society*, 1973; New Brunswick, Higher Education Commission, *Perspective: A Report to the Government on Operating and Capital Assistance to Universities and Colleges*, 1974; Nova Scotia, Royal Commission on Education, Public Services and Municipal Relations, *Report*, 1974; Newfoundland, Royal Commission on Education and Youth, *Report*, 1968.

every provincial department of education has a special division for university affairs or, in some provinces, a special ministry to deal with education at the post-secondary level. In spite of the vast differences between provinces, the trend toward an integrated provincial system of universities, planned and directed by the government, is common to them all.

One aspect of this trend is the declining involvement of the federal government in higher education. The federal government played a major role during the years of expansion. It provided per capita grants to universities, it provided graduate fellowships and research funds through its research councils and it funded a large program of student loans. The government of Quebec did object to the grants to universities, but generally the provinces offered little resistance to these federal initiatives despite their constitutional responsibility for education. The shift to provincial control can be seen in the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act of 1967. Under this agreement, the provincial governments were directly responsible for expenditures on post-secondary education, and Ottawa then reimbursed them for half of these costs. This evolution was carried one step further by the Established Programs Financing Act of 1977 which increased provincial revenues but did not tie these additional funds directly to post-secondary education. This has eliminated the federal grant-in-aid to post-secondary education and has left to provincial governments full responsibility for university funding.

Graduate studies have been directly affected by the integration of universities into provincial systems. Graduate programs are costly, especially at the doctoral level; in every province there are now provincial regulations governing the introduction of new programs, and in most provinces efforts are being made to coordinate graduate training within the province by reducing the number of existing programs. The objective is a coherent pattern of graduate studies within the province.

University research is less affected than graduate training by these provincial systems. The federal government is a major sponsor of research, much of it carried out in Canadian universities. At the same time the federal research councils are

still the main sources of funds for free research. The links between university teaching and university research, however, ensure that the emerging pattern of planning graduate training at the provincial level will have a growing impact on university research. There is recognition that the indirect costs of research are substantial and that grants from the federal research councils affect the allocation of university funds. Planning at the provincial or regional level will lead inevitably to the exercise of greater control over the research activities and the teaching activities at universities.

This trend toward provincially coordinated universities is unmistakable. Individual universities cannot develop the necessary programs and services, and there must be an overall planning authority. A single system, incorporating all Canadian universities to reflect geographic, economic and cultural diversity, would be too cumbersome and complex. Provincial boundaries do not represent ideal boundaries for systems of higher education and, in the Maritimes, an interprovincial pattern is being evolved. Provinces are not the ideal size, but they include enough territory to make viable systems possible; the political and administrative structures already exist, and the constitutional authority is there. A system of provincial coordination seems inevitable and desirable.

The development of university planning at a provincial or regional level has implications which should not be overlooked, for a provincial system entails restriction on the autonomy of the individual university. Many procedures and regulations will have to be standardized because academic standards must be comparable. A rigid, authoritarian bureaucracy could frustrate the enthusiasm of teachers and scholars, smother local initiative and reward passivity rather than intellectual commitment. While academic standards and costs must be comparable, they need not be uniform. A regulated university system could encourage diversity. There is a danger that public control could lead to political intervention. Universities and faculty members could be penalized for holding unpopular opinions or criticizing government policies, inhibiting free inquiry and open discussion. Safeguards will be needed to prevent that from happening.

We do not believe that we can avoid these risks by denying reality. University autonomy is not the answer. As long as universities are financed by public funds they must be subject to some degree of public control. Provincial governments already make many of the major decisions affecting universities, ranging from what buildings can be constructed to what programs should be offered. The answer is to accept these provincial systems and to try to shape them to minimize bureaucratic rigidities and to ensure that financial accountability does not encroach on the intellectual independence of teachers and scholars.

There is another risk involved in the establishment of provincial systems. If universities are organized in a number of separate systems and are primarily responsible to provincial authorities, they may well become provincial in the intellectual as well as the administrative sense. If the faculty focuses on topics of local or provincial concern, it may be at the expense of sound scholarship: no study of Prairie settlement would be adequate without a knowledge of technology; no scholarly studies of Montreal or Toronto would be possible without the broader context of urban studies. There are also specific federal concerns which provincial systems might ignore. The Canadian contribution to international development may include graduate training at Canadian universities for students from underdeveloped countries, but provincial systems may not want to admit foreign students. Even interprovincial mobility could be hampered; every provincial government will be reluctant to finance the training of graduate students who intend to take their talents and skills elsewhere after graduation. There are also some graduate programs too specialized or too expensive for any single provincial system, but which might be justified in Canadian terms by the number of interested students and by the social need. Again, however, we do not believe these risks make provincial systems unacceptable. Provincial authorities can and will be receptive to convincing arguments for the federal concern because it will be to their benefit, and provincial university systems can collaborate at an interprovincial or Canadian level. There is a risk of parochialism or provincialism, but the best safeguard against that is not to deny or to challenge the emergence of provincial systems but to

suggest ways of fostering cooperation and collaboration between them.

3. The Changing Pattern of Employment Opportunities for PhDs

We have identified the emergence of research as a university activity in its own right, and the emergence of provincial or regional systems of post-secondary education as the two most significant developments in recent years for graduate studies in Canada. Other observers would add a third development – the apparent overproduction of PhDs in many fields. In the past most PhD candidates, especially in the humanities and social sciences, hoped to become university teachers. Many PhDs were graduated in the 1960s, but university expansion more than kept pace with production and most of the graduates found university posts. The anglophone situation changed dramatically with the levelling-off of undergraduate enrolment. No new faculty positions were created and few vacancies resulted from retirement. The expanded enrolment in doctoral programs of a few years ago is now increasing the supply at a time when demand is contracting. Over the next five years, according to a recent estimate, there will be some 3,705 Canadian PhDs in the humanities and social sciences looking for university employment and only 2,255 university appointments.⁵

Estimates of future supply or demand must be used with extreme caution. University enrolment projections begin with accurate forecasts of the size of the age-group from which most university students are drawn, but some estimate must be made of the proportion of that age-group which will enrol. Such an estimate will be based on assumptions about future attitudes toward university education, about the costs of this education and the amount and the form of financial support which will be available. The unreliability of the results is strikingly illustrated in a report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching which cited university enrolment projections for the year 2000 as varying from an estimated decline of some 30 per cent to a doubling of 1974

⁵ Max von Zur-Muehlen, "The PhD Dilemma in Canada Revisited," *Canadian Journal of Higher Education*, Vol. 8, No. 2, 1978, pp. 49-92.

enrolment!⁶ Long-range projections of PhD enrolments would probably be even less reliable because the attitude toward advanced study and the financial deterrents and incentives at this level can fluctuate even more sharply. Even short-range projections must be used with caution. The present enrolment in PhD programs does not tell us how many PhDs will be graduated in the next five or six years. It depends on the number of dropouts and the average length of time required for completion; and these figures may shift significantly with changes in the level of financial assistance or with employment prospects. If we add to this the number of Canadians or immigrants who may come to Canada with PhDs from foreign universities, the margin of error is further increased.

Graduate employment is equally difficult to predict accurately. We know enough about the composition of present university faculty to project the number of replacements required over the next few years, but estimates of new positions depend on assumptions about university enrolment and staff/student ratios. It is even more difficult to estimate employment opportunities outside the university. Will vocational colleges and high schools employ more PhDs in the future? Will research in industry and government expand, and will expansion create a growing demand for PhDs? Forecasts of the future levels of economic activity are notoriously unreliable, and yet estimates of future employment opportunities must rely on some index of economic activity.

The problem becomes even more complex when we realize that even reliable projections of the supply and demand for PhDs are not enough. The PhD is a highly specialized degree, and a PhD in English cannot meet the demand for a PhD in economics. The demand may be more specific: a post for a PhD in contemporary drama will not be filled by a specialist in medieval literature. Even if the total demand equalled the total supply, there could be a shortage of PhDs in some fields and a surplus in others.

There is little agreement about the situation today, much less about the future. Is there a surplus of PhDs today?

⁶ Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, *More Than Survival* (San Francisco, 1975).

One study shows that 97 per cent of those who completed their PhD in 1973-74 had jobs by the time their thesis was accepted. Of the remaining 3 per cent, it seems that some found jobs subsequently and others were not seeking employment. These statistics are reassuring for those who do not believe there is a surplus of PhDs. The same report, however, shows that a smaller proportion of graduates was finding employment in universities and colleges. It is encouraging to learn that some graduates with PhDs are finding career opportunities outside the university. On the other hand, some of these alternative careers may be a form of "underemployment" for which the skills and specialized training of the graduate are not required. The possibility of "underemployment" is more likely in the humanities where, in the study already referred to, unemployment was higher than in other areas and where the shift to non-university employment was more marked.⁷

There is at least general agreement that the traditional career pattern for PhDs in the humanities and social sciences, starting with a university teaching post, has been modified. We may not have reliable predictions, but we can be fairly sure that there will not be enough university teaching posts for the PhDs we graduate. We envisage an increased research activity within the university and within government and private enterprise. Increasing enrolments are predicted for the 1990s and this, coupled with the retirement of many of the present faculty in that decade, will create a demand for PhDs who begin their graduate training in the 1980s. We are therefore not convinced that the dire predictions of a surplus of PhDs will prove correct.

For these reasons we have not included the surplus production of PhDs as a major development affecting graduate studies. Some balance between supply and demand is necessary, but demand will be more elastic than most projections assume. We are concerned with future PhD enrolments, but our concern is with quality as well as numbers. If our recommendations are adopted, they will affect enrolment at the doc-

⁷ M.A. Preston, "Employment of New PhD Graduates, 1973-74", Annual Survey, Canadian Association of Graduate Schools.

toral level, but it should not be taken for granted that this will mean a sharp reduction in PhD admissions.

In the following sections we present our views on the evolution of graduate studies in Canada. We do not propose a comprehensive blueprint. We concentrate on the major developments in recent years – the expansion of university research as an end in itself and the provincial or regional coordination of graduate studies – and we suggest the changes or modifications which seem necessary if universities are to continue to be dynamic social institutions.

We begin with a discussion of the federal role in graduate studies in the light of new developments. We discuss aspects of graduate training, especially at the PhD level, and make suggestions for the future funding of university research.

I. The Federal Role in Graduate Studies

The federal government, because of its responsibilities, has a legitimate involvement in the development of graduate studies in Canadian universities. At the same time, Canadian universities are being integrated into provincial or, in the case of the Maritimes, regional systems. Taken separately, these two generalizations seem to be almost platitudes. Taken together, they summarize the federal dilemma in higher education. The federal government is relying on institutions which are becoming increasingly provincially administered.

Many Canadians have been slow to accept this reality. There is a temptation to deny what has happened because the reality is unpalatable. Some believe that academic freedom and objective scholarship depend on the bulwark of university autonomy and fear that the emergence of provincial systems will seriously limit this autonomy. Others are concerned with the problems of national unity and fear that the regionalism of provincial university systems is a threat to this unity. Nothing will be accomplished by denying this trend, however unpalatable it may seem. Universities are becoming primarily provincial institutions, and inevitably this must affect each university and the federal relationship with universities.

The federal government has played a major role in the development of graduate studies in Canada. The National Research Council is the major source of fellowship funds in the natural sciences and was for many years almost the only source. The Canada Council has been in existence for only two decades, but almost from its beginning it has been a major source of fellowships in the humanities and social sciences. Both councils have provided most of the money available for what is often identified as curiosity-oriented research – the kind of research most closely associated with university professors and graduate studies. The impact of these councils can hardly be exaggerated. Not only was the money an incentive to students and faculty, but the regulations and requirements adopted by the councils had an enormous influence on the pattern and academic standards of graduate studies and research. The councils and other federal undertakings, such as operating grants to universities and student loan funds, were initiated because the federal government believed the expansion and the strengthening of Canadian universities, especially at the

graduate level, were necessary to meet its own requirements for trained graduates and for research. It intervened directly because at the time there seemed to be no alternative. If federal funds had not been provided, the desired university development would not have occurred or would have been greatly delayed.

Today the federal role has been affected by the emergence of provincial or regional university systems. Provincial governments are now exercising more initiative, and consequently the federal government can no longer have the same impact on graduate studies or university research. Federal authorities must now recognize that they are dealing with provincial systems, and federal policies and federal institutions must be adapted to accord with this reality.

The factors which involved the federal government in graduate training and research in the past are still at work. The federal government has wide-ranging responsibilities and continues to rely on universities to provide skills and knowledge. It cannot ignore graduate studies in Canada or assume that provincial systems will automatically provide what it requires. It does mean, however, that the federal government will not be able to intervene as directly at the graduate level as it has in the past. It will have to act in conjunction with the provincial authorities if it is to ensure that the universities will provide for its needs.

The federal role in graduate studies cannot be precisely defined or neatly segregated from provincial or other interests. Federal concerns however may be grouped in four broad categories:

1. Constitutional

The existing constitution gives the federal government the legislative authority in such areas as foreign affairs, national defence, immigration and interprovincial transportation and communication. The allocation of legislative powers can be modified or amended, but as long as there is a federal government it will have legislative authority in some designated areas. Our concern is that in those areas which the constitution identifies as a federal sphere, the federal government will have to devise and implement policies. For this it must obviously rely

on the opinions and advice of experts and will often have to undertake research. But the federal government cannot wait until there is a crisis; it must exercise foresight and ensure that there will be experts available and that research can be carried out when it is needed. In many cases the experts will be available only if universities have offered the appropriate graduate training to a sufficient number of graduate students, and research projects often will depend upon the existence of adequate university laboratories or libraries.

2. Federal Concerns

There are some areas of government activity, not specifically identified by the constitution, but which are associated with objectives accepted by almost all Canadians and for which the federal government must also accept a major responsibility. For example, all levels of government are concerned with economic development, but the federal government must have a policy which is something more than the sum of provincial economic policies. Some degree of regional equalization is generally conceded to be in the Canadian interest; almost inevitably the responsibility falls on the federal government. In a country with two major cultural groups, the federal government must be concerned with bilingualism and biculturalism. There can be no precise boundaries between provincial and federal responsibilities in many of these areas, but Canadian unity, and the interest of Canada in general, clearly require federal leadership. In these areas, as in those identified by the constitution, the federal government must rely on experts and on research to meet its obligations and thus must ensure that personnel and resources are available.

3. Coordination of Provincial Systems

The emerging provincial or regional systems of post-secondary education will obviously need to practise liaison and cooperation. This is especially evident at the level of graduate studies, where there is a high degree of specialization and where the costs of some programs are high. Canada, for example, surely needs at least one well staffed and equipped centre for graduate studies in radio astronomy, northern development, atomic research and Asian studies. It would be extravagant and waste-

ful to have one such centre in each provincial system. The advantages of coordinating and concentrating human and material resources in a few centres are evident. Provincial governments, however, will be understandably reluctant to create centres to meet Canadian rather than provincial requirements. The federal government could play a constructive role if it encouraged specialization and offered financial assistance permitting a provincial or regional system to provide facilities for graduate training and research beyond provincial or regional requirements.

4. The Pursuit of Excellence

These three categories of federal involvement – constitutional, the Canadian interest and the development of specialized centres in some fields of graduate training – do not cover the full range of federal interests in graduate studies in Canada. There is a broader and less precise category which involves the fostering of higher academic standards in all areas of graduate training and research. The federal government depends upon graduate facilities to train some of its employees, to provide consultants, equipment, facilities and personnel for federal research projects. The higher the academic standards, the more useful the universities will be. The federal government is also concerned with high standards as a matter of international prestige and, more directly, as a participant in international projects. In some areas, Canada's competitive position in international trade may be determined by standards of research and development. These federal concerns, however, cannot be limited to a few selected disciplines or groups of disciplines. Federal activities range so widely that almost any approach to human knowledge may be relevant. And since the level of scholarship in one discipline is likely to affect standards in other disciplines, the federal government has a double reason for fostering high academic standards in general.

In theory, at least, the constitutional dilemma of a federal government that must rely on provincially administered institutions could be resolved by creating a federal university or a parallel system of federal universities. We did not encounter anybody who seriously advocated that solution. A federal university, even if it was strictly a

graduate institution, would be prohibitively expensive. It would require almost the full range of disciplines and of interdisciplinary programs, because federal responsibilities are so wide-ranging and because disciplines interact. To duplicate the existing level of graduate training already available at Canadian universities would be a formidable task. The library alone would cost a fortune, and the faculty would involve a hidden cost because they would have to be drawn from existing universities and weaken them. Federal funds will accomplish more if they can be used to strengthen present universities in areas where the federal government has responsibilities.

These categories of federal involvement are not exclusively federal. The same areas concern individual universities and provincial governments. There would be specialists and there would be research in foreign affairs, linguistics and northern development even if the federal government gave no encouragement or support. The role of the federal government is not separate and distinct; it is complementary. It should encourage an emphasis in certain areas, based on its constitutional responsibilities or its view of Canadian interests; it should encourage the coordination of the provincial systems for a more effective allocation of scarce resources; and it should foster higher levels of scholarship in every aspect of graduate training. It cannot accomplish its objectives by working outside or at cross-purposes with the provincial systems.

II. Graduate Training

1. The Master's Level

Most of our recommendations are directed toward graduate training at the PhD level, but most of the graduate students in Canada are studying for a Master's degree. This degree, however, is not necessarily a research degree, and in many cases it is clearly a vocational or professional degree. In many fields, notably in education, social work or administrative studies, the Master's degree is seen as a terminal degree, qualifying its holders for professional employment rather than further graduate training.

We expect full-time and part-time Master's enrolment to increase, and we hope that, in future, Master's programs will become more diverse and varied. It is natural for many specialized occupations to aspire to professional status, and it is appropriate for them as they become established to require specialized training at the Master's level for new members. The Master's programs are flexible enough to provide appropriate training for a wide range of vocations or professions.

This pattern makes it inappropriate and unwise for us to make specific recommendations. The content and academic level of programs is best left to the universities and the professions concerned, as both have an interest in ensuring that graduates are suitably trained. Since most students are drawn from and subsequently find employment within the region or province in which the university is located, whatever planning, external regulation or appraisal of Master's programs is required can be done most appropriately at the provincial level.

The financial responsibility for graduate training at the Master's level should, at least initially, be the responsibility of provincial governments, including grants to cover university costs and bursaries or scholarships for students. We are dealing with an almost closed system, in which students from a province or region usually attend a university which is part of the provincial or regional system and, after graduation, find employment in that province or region. The programs themselves are so flexible that a satisfactory program can be offered within the province or region whenever the demand appears to justify it. Under these circumstances, there seems to be no rea-

son for direct intervention by the federal government or any federal agency, in the form of either scholarships and prizes or grants-in-aid of specific Master's programs. The federal government may provide support indirectly through a support program for post-secondary education or through student loan programs. The planning and supervision of these specific Master's programs, however, should be the responsibility of the provincial or regional educational authorities.

The number and diversity of Master's programs and the high enrolment in them are evidence of their importance. We do not have the intimate knowledge of existing programs or the understanding of regional needs to make detailed recommendations. The broad principles underlying our recommendations at the doctoral level and for university research, however, are equally pertinent at the Master's level. Do present admissions procedures for Master's programs identify the best candidates? Can completion times be reduced without sacrificing academic standards? To what extent should teaching and research assistantships be associated with Master's training? How can the competition for graduate students between programs at different universities be focused on academic standards? Even if our recommendations at the doctoral level are not directly applicable at the Master's level, the same aims and objectives are appropriate.

We do have one specific recommendation at the Master's level. Many of the MA programs are vocational or professional and fall outside the academic and research interests of the Canada Council. We believe student aid at this level should be incorporated into a program of loans, grants and scholarships administered at the provincial level.

We recommend that the provinces initiate and administer a program to support studies at the Master's level in small universities.

We wish to draw attention to the special case of small universities that do not have organized MA programs. There are occasions when a member of the faculty of such a university has special qualifications and a special interest in a topic and has a well qualified student who wishes to do research. In such cases, an MA based primarily on a thesis is academically justified, and if the professor and student can design a suitable pro-

ject, they should be given financial support. The research done by the student and the graduate training he or she receives are likely to be of high standards, and the opportunity to give an MA under such circumstances would be a stimulus to research-oriented professors at smaller universities.

2. Graduate Training at the PhD Level

The PhD degree in the humanities and social sciences is a much more specialized degree than the MA, and not all provincial or regional university systems can be expected to provide the full range of doctoral programs. In some disciplines or fields, such as Classics or Asian Studies, it would clearly be wasteful for each province to offer a doctoral program and to ensure that qualified faculty and adequate library resources were available for doctoral students. In areas where there are few students, it is obviously more efficient to have only one or two doctoral programs in Canada; by concentrating the graduate faculty and the resources, these programs would cost less than offering a program in each province and the academic standards could be higher. From the viewpoint of costs and standards, therefore, PhD programs may not always fit neatly into provincial or regional university systems. At this level, we see the possibility of a significant federal contribution.

We have already commented on the controversy over the possible overproduction of PhDs in Canada. The demand for limiting PhD enrolment comes most frequently from people who see education as a social investment. Graduate training is a major investment: it is costly for the students who sacrifice their time and potential earning capacity while working for a PhD, and costly for society which one way and another finances these years of study and forgoes the social benefits which these students would have provided had they not been at university. If at the end of this training period the special qualifications and skills are not fully utilized – if the return on this social investment is small – the system is seen to be extravagant and wasteful, and the obvious solution is to bring supply and demand into better balance. In practice this usually means advocating limits on the number of candidates for the PhD.

Those who object to restraints on enrolment tend to stress the personal benefits of higher education. Students who are capable of graduate work at the doctoral level, they argue, should be allowed to continue their studies. As individuals they will benefit from graduate studies, and as citizens they will make a greater social contribution. The only control on PhD enrolment, therefore, should be voluntary. Students should be warned that traditional employment opportunities are now more limited, but the final decision should be left to them.

The argument cannot be resolved by opting for either of these social objectives. Graduate education is an economic investment and society has a responsibility to see its resources invested wisely. Nor is it enough to say that predictions of future supply and demand are unreliable and should be ignored. Every system relies to some extent on estimates of trends and probabilities; even warning students of limited job opportunities implies that demand should affect supply. But it is too arbitrary to reject a qualified, dedicated student solely because there is some risk of subsequent underemployment. Economic factors are not the only criteria. "Underemployment" may be a useful economic concept, but it does not measure the contributions that education can make to the quality of life. The development of an individual's potential is also a valid social objective. Like economic factors, however, this emphasis on the individual cannot become an exclusive priority. Under the present system, where graduate training is publicly supported, an automatic commitment to admit any qualified applicant to the PhD program of his choice is too serious to be taken lightly. It would mean giving the highest social priority to graduate training, because it would be a commitment to spend public funds that might otherwise be allocated to health, national defence or other social objectives.

In our opinion the two extremes of a rigid limit on PhD enrolment and the unrestricted admission of all qualified candidates are undesirable. Neither economic planning nor individual choice would be fully satisfactory. Graduate training offers social and personal benefits; society and the individual should assess the potential benefits to them and invest accordingly. There is a demand for highly trained graduates as teachers and researchers, and society should

invest the funds to supply this demand. There is also an advantage to individuals, even if they do not find employment which fully utilizes their knowledge or skills, and they should have the choice of paying some or all of the costs in order to gain that personal advantage. Any estimates, whether of supply and demand or of personal benefits, are fallible, and rigid structures would almost certainly lead to chaos.

In the proposals that follow, we have tried to achieve a flexible system in which potential social and individual benefits will be correlated with social and individual costs, and in which the total PhD enrolment will be the result of a wide range of social and individual judgements.

a) Admissions Procedures at the PhD Level

Any control over the supply or quality of PhDs must begin with admissions to doctoral programs. Number and quality will also depend on the length of the program and the proportion of dropouts or failures, but the first major decisions come when students apply for admission to a program. At the moment these decisions are made by a large number of uncoordinated departmental committees, operating within universities and with little or no knowledge of what other committees in other universities are doing.

Attempts to regulate admissions by restricting the number of university departments offering doctoral programs have not been effective. Until recently most universities could decide what PhD programs they would offer and could determine the admissions requirements. In most provinces the governments have established appraisal procedures for introducing new doctoral programs, but these procedures have not restricted the number of programs. In 1970, it is estimated, there were 851 doctoral programs offered by Canadian universities; in 1974 the number had increased to 1,146.¹ It is generally agreed that not all of the new programs were necessary and that costs could be reduced and academic standards raised if some were

¹ Max von Zur-Muehlen, "The PhD Dilemma in Canada Revisited," *Canadian Journal of Higher Education*, Vol. 8, No. 2, 1978, pp. 49-92.

eliminated. Universities, however, have generally been reluctant to give up programs once they have been established, and provincial governments have been reluctant to take on the invidious task of identifying the least justifiable programs and using their authority to cancel them.²

The large number of doctoral programs, and the fact that each university department determines the number of admissions to its program, makes it difficult to regulate enrolment. University committees are concerned primarily with the academic qualifications of doctoral candidates. After a department has identified a candidate as qualified and capable of graduate work, it is subject to many pressures to admit him to the doctoral program. An active graduate program with a large number of graduate students brings prestige to the department and to its members. The students may be very helpful as teaching or research assistants. An added factor in most provinces is that university revenues are based on enrolment, and a graduate student increases university income. Conversely, an individual department cannot be expected to give much weight to estimates of future demand. Its decision about a student will have almost no effect on total enrolment in Canada and, if it does not admit the student, some other university usually will. A common practice is to shift the onus of decision to the students by warning them that job opportunities may be limited when they graduate. If they still wish to enrol, they are admitted. Enrolment might well have been higher if the students had not been influenced by the decline in university appointments, but it also speaks well for the academic standards of admissions committees that, in the face of all the pressures to admit students, they limited admissions to students with high qualifications.

² In Ontario the Advisory Committee on Academic Planning (ACAP) undertook an elaborate study of graduate programs, discipline by discipline, hoping that the universities would establish voluntary procedures for eliminating the weakest programs. The results have been disappointing. Even where discipline studies did identify weak departments the usual response of the university has been to question the report or to take steps to strengthen the department.

We do not believe that this pattern can continue for long. Where university grants are linked to enrolments, the decision by a departmental committee to admit a PhD student automatically commits the provincial government to an increased grant. This open-ended commitment was acceptable at a time when there was a strong demand for PhDs and when an investment in graduate training seemed to promise attractive economic dividends. It is no longer politically acceptable when the demand seems to have declined and when the social return on the investment is questioned. This changed attitude resulted in a decision of the Ontario government, in December 1975, to freeze graduate funding and make it independent of enrolment. It is not known what the funding policy will be when the freeze ends, but it seems clear that it will not be an open-ended commitment to fund any graduate student admitted by a university department. Within the next few years it seems certain that admissions procedures will be modified in most provinces, and that the sum of the decisions of individual departments will no longer determine the total enrolment in the province.

The reforms over the next few years could focus too directly on the faults of the present system and unintentionally sacrifice some of its positive features. Governments, it seems clear, will insist on a greater degree of political control over the costs of graduate training. Governments are accountable for their expenditures and have every right to supervise the spending of public funds. The desire to economize, however, may lead to unwise academic policies. It would be cheaper to hire less qualified professors and to have larger classes, but in academic terms that would be less efficient. At the graduate level, one obvious way to control government expenditures is to limit enrolment. We have already pointed out the difficulties of trying to link enrolment to predictions of future demand. The procedures used to impose limits on enrolment may also have undesirable effects. Any quota system will tend to crystallize the existing pattern and by so doing protect programs where standards may be declining and penalize innovative programs. A quota system may ignore or run contrary to the innumerable academic judgements by which professors assess the academic potential of students and students in turn assess the aca-

ademic calibre of professors and programs. Limiting enrolment is not necessarily the most efficient response to the problem of rising costs; limiting enrolment by a quota system would almost certainly be grossly inefficient in the long run.

To begin with admissions procedures, the first and most important step is to identify the students who are qualified for and capable of graduate work at the doctoral level. The aim is to assess the students' academic potential; the most reliable criteria are the students' academic records and the confidential appraisals of their professors. The decisions need not have immediate financial implications. They are primarily academic and should logically be made by university professors, who have the necessary competence and a vested interest in high academic standards.

We have already noted that individual departments have strong incentives to admit graduate students. In order to ensure that the assessments are based on academic criteria and are not affected by other departmental concerns, we propose that doctoral candidates be appraised by provincial committees instead of departmental committees. The committees, one for each discipline and composed of faculty members drawn from university departments within the province, would go far to ensure that the assessments of doctoral candidates would be objective and that high academic standards would be maintained. There would be no restriction in the mobility of candidates who could apply for admission to doctoral studies in the province of their choice. The only significant modification is that the admissions committees would operate at the provincial or regional level instead of the university level.

We recommend that within each province or, for the Maritimes, within the region, committees be appointed to screen the PhD candidates and to list the successful candidates in rank order.

These lists are not lists of candidates who will necessarily be admitted to doctoral programs. They are candidates who are rated as academically qualified for doctoral studies. Candidates who do not make the lists are ineligible. The next step is to establish how many qualified candidates should be enrolled in doctoral programs.

The future need of society should be a significant factor in determining total enrolment. We have already referred to the difficulty of forecasting future demand, but the need for some estimates cannot be ignored. The expected increase in university enrolment in the 1990s, plus the unusually high proportion of faculty retiring at that time, will justify a large number of admissions to doctoral programs in the mid-1980s.

Projections based on existing patterns of supply and demand are only a beginning. Economic patterns are changing, and the increasing reliance on research means an increasing demand for researchers not reflected in current statistics. Some degree of "underemployment" is probably desirable; a generation ago a farmer or a journalist with a university degree seemed overqualified, and a generation hence new professions will have emerged and older professions will have higher standards, and some of the "underemployment" of today will have become the norm. Even the training of some "surplus" PhDs may produce economic benefits; competition for jobs can lead to higher standards of performance. The assessment of the economic benefits of advanced education has fluctuated in the past but the overall pattern has been one of expanding demand. There is no reason to believe that this long-range pattern has suddenly become obsolete.

Levels of enrolment should not be based solely on estimates of economic need, however sophisticated they may be. A university department or a professor may have academic reasons to admit a student which have no direct relationship to economic need. A research project may be planned which is expected to make a significant contribution to the discipline even if there is no obvious economic contribution, and a student may have exceptional research qualifications or unique interest in the topic. The justification for admitting such a student would be academic rather than economic.

The individual student's commitment to graduate studies is another factor that should be weighed. A student who meets the academic requirements and who is prepared to sacrifice time and money for a PhD for his own development, without any assurance of economic rewards, should have at least a chance to pursue his own interests.

The objective of planned enrolment should be a system in which the various factors – estimates of economic benefits to society, of academic contributions to knowledge, of benefits to the individual student – can be weighed and balanced. A price system is needed which will allow governments, universities and students to equate costs with anticipated benefits. The sum of the decisions would then establish the enrolment. Under this system the government's contribution would be based on its estimate of the future need for highly trained teachers and researchers. The provincial support would then be equal to the cost of training the number of PhDs required according to the estimate. Universities in turn should contribute from scholarship funds or from the annual budget according to their assessment of their needs or interests. Individual students should be able to contribute directly to meet their personal expenses or to make up any deficit in the costs of their training if they choose to do so. Total enrolment would not be arbitrarily fixed but the result of a wide range of economic, institutional and individual decisions, each attempting to balance costs with benefits.

This is not a revolutionary proposal. It is almost a description of our present system of financing graduate studies. Governments make grants to universities which are intended to be spent directly or indirectly on graduate training. Even the size of the grant reflects the government's view of the social benefits of this graduate training. Universities in turn allocate funds for doctoral programs and doctoral fellowships and, here too, the amount reflects the university's view of the importance of the program. Present-day students forgo potential income, provide their subsistence and pay fees, with or without scholarship or bursary. Their decision to do graduate work already involves balancing costs against potential benefits. Our recommendations, therefore, are not a radical departure from the present system. We see them only as adjustments, designed to reestablish the correlation between costs and benefits at each level.

For example, most provincial governments in the 1960s adopted a system of grants to universities based on enrolment, with no upper limits. This was an appropriate response when the demand for university graduates, especially

those with a PhD, greatly exceeded the supply. The provincial objective of meeting future needs remains unchanged but, now that the demand for PhDs may be less elastic, the basis on which the government grant is determined needs to be changed. Juggling the amount of the grant per student or freezing the grant at an arbitrary level are only stop-gap measures. The appropriate response is for provincial educational authorities to estimate the future need for graduates with a PhD and to calculate the appropriate level of enrolment in PhD programs, and to include an item in the budget to cover the cost of this graduate training.

Social change is too unpredictable to be amenable to long-range planning. Projections of present patterns will almost certainly underestimate future requirements. Provincial authorities will need to work in conjunction with other provincial governments, with educational authorities in other provinces, with the appropriate federal agencies and with university officials. The estimates will at least be reasoned approximations of future need and adjustments can be made each year as predictions are modified.

Even with these precautions, there will be miscalculations and misjudgements. Human fallibility, however, is no excuse for not planning. Governments already decide how much to invest annually in higher education and, in final analysis, governments have a responsibility to decide how much public money should be invested in doctoral studies. PhD enrolment will not be rigidly determined by this estimate. University administrations and individual students will also have some influence on the actual enrolment. Even the decision of the government will be primarily a financial decision with some flexibility in determining how the money will be distributed.

We recommend that provincial governments meet a share of the costs of doctoral training by providing an annual sum equivalent to the cost of student scholarships and full tuition costs up to the number arrived at by estimates of future need.

Some time will be required for educational officials to make the necessary projections and to establish contact with all the interested agencies. In the interim we suggest that provincial governments calculate their present expenditures on doctoral

fellowships and their grants to universities to cover the cost of graduate training at the doctoral level and combine these amounts to arrive at the sum to be allocated to doctoral training.

This amount should be offered in the form of graduate scholarships. A certain proportion of the total – possibly one-third – should be awarded as full scholarships, covering both student and university costs in full. The rest might be offered in the form of partial fellowships, possibly with one-third of the total covering 80 per cent of the scholarship and university costs, and with the final third covering 60 per cent of these expenses. These grants would be allocated to the PhD candidates approved by the provincial committees in order of rank.

For those students who are offered only partial fellowships, the possibility of undertaking doctoral studies will depend on finding supplementary sources of support. A university is one possible source of funds. A university may wish to enrol a specific student because his research interests coincide with those of the university or the department, or a faculty member may have special reasons for wanting him as a graduate student. The university will have to rely on its internal budget for the balance of the fellowship and tuition costs. If it considers that the academic advantages outweigh this burden, it might offer to supplement the provincial contribution. For those students who are offered only partial government support and partial or no university support, there still remains the option of making up the difference at their own expense.

Our proposal may be clearer if we offer some hypothetical illustrations. Let us assume that the annual cost to the university for a doctoral student is \$11,000 and that the cost to the average student of a year at university is \$4,000. If a provincial government decides on a figure of 100 new PhD candidates based on its estimate of future need, it will budget \$1,500,000 for this part of its program. One-third, or \$500,000 would be offered in the form of grants of \$15,000 for the top 33 students on the list prepared by the committees, \$4,000 for each student and \$11,000 for the university which they will be attending. The next third will be offered in the form of grants of \$12,000, \$3,200 for each student and

\$8,800 to the university. The final third will be distributed as grants of \$2,400 for each student and \$6,600 for the university. For the students in the second and third categories, either the university or the student will have to make up the deficits in the fellowship and the tuition fees. A student in the third category and with no university support would have to find \$1,600 for the balance of his subsistence and would have to pay the university a fee of \$4,400.

There remains the problem of deciding how these scholarships should be distributed among the various disciplines. Estimates of social need can serve as indicators of suitable total enrolment in doctoral studies, but they are too imprecise to determine the enrolment by discipline, especially in classics or some modern languages, where the numbers are very small. A simpler procedure would be to work from the lists of eligible candidates prepared by the discipline committees and award enough scholarships in each discipline to ensure the same success rate in each discipline. This is far from arbitrary, because these lists will reflect to some extent the students' assumptions about employment opportunities, the students' choice of discipline and their academic standards. In order to ensure comparable academic standards among disciplines, however, a joint academic committee should compare the academic qualifications of the students at the cut-off points and should adjust the cut-off points if the standards vary.

The next step is to decide which universities these students will attend. We believe it is the responsibility of the provincial authorities to ensure that every doctoral program offered within the province is academically sound. Certification procedures have already been established in most provinces for this purpose. We do not believe that provincial authorities should decide how many students any of these doctoral programs should have. Any quota system would be rigid, inflexible and inconsistent with the objective of high academic standards. In theory, a quota system could ensure that the best qualified departments trained most of the PhD students. In practice, governments and university officials would be reluctant to discriminate publicly between departments and would be inclined to enrol some students in each program. Once

established, the quotas will be difficult to change, though appointments, retirements and shifting emphases within a discipline will mean that the academic rating of the departments will change as the years pass.

The students are likely to be the best judges of which doctoral program is the most suitable for them. They may be influenced by non-academic factors, such as geographic convenience or friendship, but it is so clearly in their interests to study under the best teachers in their field or to attend the institution with the best library or research facilities in their field that their decisions will be based largely on academic criteria. Universities will only be able to influence their choice in those cases where the university offers to supplement partial fellowships.

We recommend that fellowship recipients should be allowed to enrol in the doctoral program of their choice within the province.

University departments would still retain the right to refuse admission to a student if they felt there were valid academic reasons for this refusal – if they were convinced, for example, that they could not offer the appropriate courses or provide the specialized research supervision which the student would require. In most cases, however, the departments will be delighted to have able graduate students, and the universities will welcome students who have personal scholarships and who also bring with them a grant to cover the full costs of their education.

For university departments, student choice means that enrolment is less predictable than with a quota system. Universities, however, have managed to survive the uncertainties of existing enrolment procedures. Student choice will encourage departments to compete for students by raising their academic standards. In the long run the financial investment in graduate studies should go to the best institutions. Departments which attract enough students to ensure that graduate seminars have optimum enrolment will be more efficient and should be able to spend more money on teaching staff, library holdings or other facilities. The element of competition between graduate programs may lead to stress and insecurity in some departments, but the pressure to raise academic

standards should improve graduate training in the province or region.

This brief outline of our proposals for the admission of PhD students to doctoral programs leaves many details unresolved. We have deliberately omitted reference to part-time doctoral students because, in our opinion, full-time study at the doctoral level offers many academic advantages; it is especially difficult to do research and to write a thesis on a part-time basis. Our recommendations have been directed to encouraging full-time study at this level although special regulations will be required for those students who cannot study full-time. University accounting procedures will have to be refined so that the full tuition costs per student can be established. We are sure the details can be worked out by university and provincial authorities if our proposals for changes in admissions procedures and the financing of doctoral programs are accepted.

b) The Federal Role at the PhD Level

The categories of federal concern provide guidelines to the appropriate federal role at the PhD level. The federal government has specific constitutional responsibilities, a direct concern for Canadian interests and for the coordination of provincial university systems. It therefore requires experts in certain areas who can conduct research or act as consultants, and in many cases a PhD is almost a prerequisite. We will return to the question of special federal grants to initiate or develop doctoral programs which provincial authorities might not otherwise provide. Where the programs already exist, and where federal departments or agencies only wish to ensure that enrolment is large enough to meet their needs, it is logical for these departments or agencies to provide some scholarships.

We recommend that the federal government provide scholarships, including full tuition costs, in those areas where it can identify a specific federal need for graduates with a PhD.

It is not as easy to identify an appropriate federal role for the category which we have called the pursuit of excellence. In the past the Canada Council has played a major role in providing

fellowships for doctoral candidates, and it deserves great credit for encouraging doctoral studies in the humanities and social sciences when the need for PhDs was apparent but the resources inadequate. Provincial authorities now have accepted greater responsibilities, and we expect this trend to continue. The federal government still has an interest in encouraging higher academic standards in all areas of graduate studies and so should continue to provide some support for doctoral programs. One form of this federal support should be a program of federal fellowships in the humanities and social sciences.

In our discussions across the country we found widespread support for the continuation of a doctoral fellowship program by the Canada Council or its successor. There was some difference of opinion about how large the program should be. A number of the university task forces noted that the proportion of doctoral candidates holding Canada Council awards had declined.³ Many academics believed that the trend should be reversed and, in the words of the Queen's University task force, "the Canada Council should increase the proportion of PhD students in the humanities and social sciences through its fellowship program."⁴

We do not believe that the federal government, through the Canada Council or its successor, should have the major financial responsibility for doctoral training in Canada. The Council's role, as we interpret it, is a complementary role, separate from specific federal concerns for doctoral training

³ See, for example, the *Reports of the Task Forces*, University of British Columbia, Université de Montréal, Queen's University. The Council devoted 59.5 per cent of its total budget to doctoral fellowships in 1970-71 but only 42.9 per cent in 1973-74. The success rate for fellowship applicants scarcely changed over these years. The significant difference was the decline in the number of applicants. If we assume that marginal students were no longer competing, this would mean higher standards would be required for an award.

⁴ *A Commitment to Excellence*, Report of a Task Force on Graduate Studies and Research in the Humanities and the Social Sciences, commissioned by the Canada Council's Commission on Graduate Studies in the Humanities and the Social Sciences, Kingston, Queen's University, 1975, p. 48.

and committed to fostering and encouraging higher academic standards generally at the doctoral level. A commitment to higher standards is little help in determining the precise amount which should be included in the Council budget, because there is no limit to what might be spent. We suggest, therefore, that the complementary role of the Canada Council be recognized by having its fellowship grants associated with the proposed provincial or regional doctoral fellowship programs.

The Council or its successor would still award its fellowships directly. It would undertake to provide a fixed proportion of the fellowship funds allocated by the provincial authorities, possibly 10 per cent. It would take advantage of the lists prepared by the provincial or regional committees, would rank the leading candidates in each discipline on a single list and would offer its fellowships to the leading candidates on each list. These scholarships would include a grant to the host university to defray the full tuition costs of the student. The provincial governments would thus be relieved of the fellowship costs of the winners of Canada Council scholarships.

We recommend that the Canada Council or its successor award a limited number of fellowships in the humanities and social sciences, tenable at any Canadian university and with a grant to that university to cover the full costs of tuition.

We would expect the Canada Council or its successor to award the same percentage of the total fellowships for each discipline. There may be exceptional circumstances when the federal forecasts for highly trained manpower requirements differ significantly from the assessments of the provincial authorities. Under these circumstances, the Canada Council might want to reflect the federal perspective by increasing its percentage of the total fellowships in some disciplines and reducing it in others.

Another special problem is that of support for a Canadian doctoral student who proposes to attend a university outside Canada. There are many reasons for encouraging outstanding students to study in Canada. Their intellectual and financial contribution is highly valuable but where there is no

doctoral program in Canada as well-suited to the student's needs as some program offered abroad, the only decision consistent with fostering high academic standards is to grant a fellowship tenable at a foreign university.

We therefore recommend that the Canada Council fellowships in the humanities and social sciences shall be tenable outside Canada only when it can be shown that the student has sound academic reasons for attending a foreign university.

In this case the Council fellowship would include an amount to cover the student's fees but would not include a special grant to the host university over the established fees.

These recommendations for Canada Council doctoral fellowships have been associated with proposed changes at the provincial or regional levels for admissions and provincial or regional fellowships. The Canada Council or its successor will not have to wait until these changes have been introduced. It can continue its current practice of sending each university a complete list of its applicants for awards with a request to put them in rank order by discipline. It can appoint provincial or regional committees, by discipline, to do a preliminary screening of candidates and make recommendations. National committees would then establish the rank order of the successful candidates in the provincial or regional competitions. When a province or region sets up its own admissions committees, they will replace the screening committees established by the Canada Council.

The cost of our proposals has not been determined because federal support for doctoral students should be decided in conjunction with the level of federal support for academic research. In the final analysis, the total budget for the Canada Council will be determined by the political process. For the academic year 1975-76, the Canada Council was distributing doctoral fellowships to 929 award holders at Canadian universities and 605 award holders at foreign or unspecified universities, at an average cost of \$5,698 per student, for a total of about \$8.7 million. If the grants to students remain constant, our recommendations would require the Council or its successor to pay, in addition, the institutional costs for each

student attending a Canadian university, possibly an average of \$11,000, and the fees for each student attending a foreign university, possibly \$2,500. The same scholarship budget for the Council would support the equivalent of approximately 400 doctoral students at Canadian universities and 200 at foreign universities. These figures are not intended to suggest what the Council or its successor should do. We have suggested support to the level of 10 per cent of the provincial grants for doctoral students. The exact level of Council support should be determined by the size of its budget and the proportion of this budget which it proposes to allocate to doctoral fellowships.

These recommendations are not comprehensive. Many special cases will have to be dealt with on almost an individual basis. Even here the emergence of provincial systems suggests what procedures would be the most appropriate. If foreign students seeking admission to Canadian doctoral programs come under a federal program of external aid, or under some federal scholarship arrangement such as the Commonwealth fellowship program, the federal government should meet its obligation to the student and should reimburse the host university for the costs involved. Foreign students who wish to come as individuals, without landed immigrant status, would be eligible only if they were included in the provincial committee list of successful candidates. They would not be eligible for provincial or federal fellowships and would have to finance their own education or rely on university scholarships.

It is possible that the recommendations we have made for the Canada Council or its successor would be appropriate for the fellowship programs of the National Research Council and the Medical Research Council. Our mandate is limited to graduate studies in the humanities and social sciences. We have no experience or special knowledge of the problems of graduate training in the natural or medical sciences and cannot suggest measures which might be adopted in those areas. It seems probable, however, that the establishment of provincial systems will affect the federal role in graduate training and research in the natural and life sciences as well as in the humanities and social sciences and that some of our recommendations might be appropriate for the other research councils.

c) Renewals of PhD Fellowships

In discussions with our colleagues across the country we found a widespread interest in the form and content of PhD programs, and the hope was often expressed that our Commission would be able to recommend structural or pedagogical reforms. Within each discipline, we usually found a broad consensus on the appropriate structure of the doctoral program. There were minor differences of opinion on course requirements and prerequisites, on the relative merits of seminars or directed research or on the pros and cons of specialization, but in most cases there was agreement on fundamentals, and the debate was over details or refinements. Each discipline faced special problems. It soon became obvious that the professors and students within each discipline were the most reliable judges of what doctoral programs should include and which pedagogical techniques were appropriate. On these issues, modifications and reform could come only from within the discipline. Since there was a common commitment within each discipline to high academic standards and broad consensus on what high academic standards were, we concluded that program development could best be left to individual disciplines.

The one exception was the length of the PhD program. We found a widespread conviction among students, professors and administrators that too much time was required to earn a PhD in the humanities and social sciences. Part of the blame can be attributed to the stress placed on the comprehensives and the longer time which students give to preparing for these examinations. Another factor is the common practice of PhD candidates to take a full-time teaching or research position and write the thesis in their spare time. We also noted some pressures to prolong doctoral programs even more. In some disciplines the major pressure seemed to come from recent advances in some sector and the need to expand the program to include the new approach or new knowledge. In other cases the pressure seemed to come from the competition for available teaching or research posts and the desire of faculty and student to satisfy any demands an employer might impose. Some students preferred to prolong their doctoral studies and have their fellowships renewed because the alternative was to be unemployed. It seems almost certain that the

pressures to lengthen doctoral programs will increase over the next few years and that the net effect of the individual decisions by students, professors and employers will be to extend the already overly long time required for a PhD.

Our primary concern is with the objectives and efficacy of graduate training. Lengthening the period of training is unnecessary and wrong. A PhD was never intended to certify that its recipient knows all there is to be known in his field. It attests to his knowledge of the fundamentals in the discipline and his ability to apply this knowledge in a scholarly and imaginative way. If the frontiers of the discipline have expanded or if new sectors of knowledge must be incorporated in the program, the response should not be merely to lengthen this latter. It should be the responsibility of the faculty to restructure the program to integrate the new developments without extending the training period. University departments – or students – should not yield to the pressure of employers to have the period of graduate training prolonged. Employers should be more concerned with the ability and potential of a PhD graduate than with the courses taken, and most doctoral programs are already long enough to assess these qualities.

The problem is serious. As we have pointed out, the record of Canadian universities is far from satisfactory. It apparently takes longer on the average for their students in the humanities and social sciences to complete their doctorate than for comparable students taking the doctorate at universities in other countries. A comparison with doctoral students in the natural sciences is also disturbing: there is a higher proportion of unsuccessful candidates and dropouts in the humanities and social sciences, a higher proportion of candidates still registered as students but apparently inactive and the successful candidates have usually taken longer to complete their PhD.⁵ It cannot be assumed that the time required for a doctorate in other countries or in one of the natural sciences should become the norm for a PhD in the humanities or the social sciences or that the procedures in the natural sciences should be adopted as a model. The time devoted to a PhD in the humanities and social sciences can be reduced, we are convinced, and

⁵ See Section One, Chapter VII of the full Report.

the tragic waste of dropouts and candidates identified as "All But Dissertation" can be minimized.

We are not suggesting rigid or arbitrary limitations on the length of PhD programs. Each student and each topic is a special case. Three critical stages exist in every PhD program where something can and should be done to counteract the pressures which now exist for prolonging study at the PhD level. The first stage is admission to the program: if mediocre candidates are admitted they are almost certain to drop out or to take longer to qualify for the degree. Our recommendations on admission procedures will help to ensure careful screening of potential candidates. The second stage is the period during which the candidate completes his formal studies, a phase usually terminated by passing the tests known as the "comprehensives." The third stage is writing the thesis. Procedures can be adopted which will encourage a shorter lapse of time at each of these two stages without sacrificing academic standards. The new Social Sciences and Humanities Research Council can modify its fellowship regulations as an example to provincial and university authorities.

A PhD fellowship should provide the student with assurance of financial support as long as he is making satisfactory progress. It would be wasteful to have renewals influenced by budgetary fluctuations or shifting predictions of employment opportunities. The candidate's progress, however, cannot be rigorously assessed on an annual basis. For the student who receives a fellowship in the spring and enrolls in the fall, a progress report is required by the end of the calendar year if the fellowship is to be renewed on a competitive basis for the next year. Rather than perfunctory assessment, we propose that fellowships be awarded for two years. Students would be expected to give proof of following the prescribed program, but no appraisal of their progress should be required.

We therefore recommend that Canada Council fellowships be initially awarded for a period of two years.

In most Canadian doctoral programs the comprehensives may be written at the end of the second year of full-time graduate study, which would mean the end of the first year of a Canada Council fellowship. All too often the comprehensives are post-

poned, and it is not unusual for three or more years of full-time graduate study to elapse before they are completed. Since only after this phase is completed can the student give full attention to his research, some encouragement is needed for the university and the student to see that this phase is not unduly prolonged. We suggest that students not be allowed to apply for fellowship renewals until they have successfully completed their comprehensives. If six months is allowed for the administration of the renewal applications, this would still allow the student to take up to two and a half years of full-time graduate study to complete his comprehensives and to have his renewal approved by the time his first Council fellowship runs out. Any prolonged postponement of the comprehensives would mean an interregnum between the initial fellowship and the renewal. The renewal, like the fellowship, would cover university costs as well as a grant to the student, but the university and the student would be encouraged to avoid unnecessary delay.

An initial two-year fellowship would permit the Council or its successor to adopt different appraisal procedures for all renewal applications. A candidate on application will have completed preliminary studies and will be devoting full time to the thesis. The application therefore can take the form of a research application, outlining the thesis project, the sources, the schedule and the research costs. The supervisor's supporting letter would comment on the student's academic abilities and on the project.

Applications for renewal could be assessed along the lines of applications for research grants. Is the thesis proposal feasible? Is the methodology sound? Is the proposed budget realistic? Will the completed thesis have any scholarly significance? Can it be completed in the allotted time?

A rigorous appraisal of the thesis project at this stage will contribute to higher standards of research and to shortening the time required to complete the thesis. The close association of supervisor and graduate student in the natural sciences may help to explain the higher completion rates and shorter average time required for a PhD in these sciences. This relationship cannot be duplicated in the humanities and social sciences, but a closer association of the supervisor and student

would be helpful. One way to encourage this is to associate the supervisor in a formal way with the application for a renewal.

Under most circumstances, two years of full-time research and writing should be sufficient to complete a doctoral thesis. If more time is required, probably the thesis topic was too ambitious. Since the recipient of a Canada Council grant normally will have completed one year of full-time research under the initial two-year fellowship, the renewal, if granted, will be for one year only. The grant, because it is a research grant, should include an amount to cover such legitimate research costs as travel, maintenance, equipment, computer and typing costs.

We recommend that the Canada Council fellowships be renewable for one year, after successful completion of all preliminary requirements and favorable evaluation of the thesis proposal, and that this renewal should include an amount to defray research expenses.

The Canada Council or its successor may decide that unforeseen or exceptional circumstances have delayed the completion of a doctoral thesis. It may therefore wish to consider applications for an extension of its fellowship renewal. We are in favor of flexibility, but such extensions should be exceptional.

These recommendations are directed to the Canada Council or its successor, but the same arguments are equally valid for any provincial or university fellowship programs. Currently the path of least resistance is often to prolong the period of preparation for the comprehensives and to allow more time to complete the thesis. The academic problems posed by the expansion of knowledge within a discipline can be resolved within the confines of a two-year preparation for the comprehensives, and appropriate research projects can be designed to permit the completion of a thesis over the next two years without sacrificing academic standards. We hope other granting agencies will adopt regulations similar to these we have recommended for the Social Sciences and Humanities Research Council.

d) Teaching and Research Assistants

One aspect of graduate training requires special consideration. Doctoral candidates are sometimes asked or expected to work as teaching assistants or as research assistants. The experience of teaching or of doing research may well be valuable for the student, but there is always a danger that the time required will encroach on the time which should be devoted to other aspects of graduate training. Many fellowship programs and many graduate faculties protect the student against undue exploitation; the Canada Council, for example, limits its doctoral fellows to a maximum of seven hours a week for such work. The pressure to rely on graduate students as teaching or research assistants already exists and is likely to increase over the next few years. A brief consideration of the academic implications seems in order.

Many teaching and research assistants are students working for a degree at the Master's level. The wide range of Master's programs makes generalizations dangerous. Some form of apprenticeship in teaching or research may be quite appropriate. On the other hand, we suspect that our reservations about the reliance on doctoral students for teaching and research also apply to the reliance on Master's students. When departments and universities review their Master's programs, we suggest they insist that the use of the students as assistants should be justified in academic terms as an integral part of the program. Otherwise, our comments on doctoral candidates may apply with equal validity to students at the Master's level.

Doctoral candidates are frequently expected to work as teaching assistants at the undergraduate level. This teaching may be a helpful learning experience; the candidates may know their subject better if they have to teach it at an elementary level. As well, the teaching can be seen as a form of apprenticeship for those who look forward to a teaching career. Not all PhDs in the humanities and social sciences will become university professors. Therefore, it is difficult to justify a compulsory teaching apprenticeship for all doctoral candidates. In a period when university budgets are restricted, however, doctoral programs may be influenced by financial as well as academic factors. It is cheaper to pay an assistant than a full-time faculty member. The faculty also benefit if teaching

assistants relieve them of some teaching duties. The danger is that the benefits to the university and to the individual faculty member will overshadow the interests of the graduate students.

A Canada Council doctoral fellow should be permitted to act as a teaching assistant only if this teaching can be justified as contributing directly to his or her training or as a form of professional apprenticeship. In either case the onus should be on the student and the supervisor to show that this teaching experience is an integral part of the doctoral program. Even if this requirement is met, the time required for this teaching should not exceed the present permitted maximum.

Students on partial fellowships should be allowed to take on teaching responsibilities even if they are not part of their training program or a form of apprenticeship, but this teaching should be recognized for what it is – a means of earning money. The student should be paid a standard rate as a part-time instructor, and there should be regulations to ensure that his teaching duties do not seriously encroach on his responsibilities as a graduate student.

Similar regulations should be formulated for research assistantships. Experience as a research assistant may contribute to graduate training. Research, however, may be an undesirable distraction if the student is preparing for comprehensives, or it may be a serious encroachment on personal time if it is unrelated to research for the student's own thesis. No special measures seem necessary to provide research experience, because the thesis requirement ensures that a doctoral student will do research. We do not believe that Canada Council fellows should act as research assistants if the only justification is that they will gain research experience. Students on partial fellowships may be permitted to act as research assistants to supplement their income but, as in the case of teaching assistants, they should then be paid standard rates and there should be fellowship regulations to limit the time which they can devote to gainful employment.

It is quite a different case when the research for a student's thesis is related to or even an integral part of a broader research project. The student's own research may not be possible without equipment or data which the larger project can provide, or the student's project may be a stage of the

larger project. Under these circumstances it is not always possible to make a distinction between a student's own research and his work as research assistant for the major project. In academic terms this coordination of a thesis with a larger research project is often highly desirable. The student has the advantage of working closely with experienced researchers and of being involved in what may be a more complex or more stimulating research project. The scope and significance of his own thesis may be enhanced by the association. The director of the project may find that he benefits from having a research assistant with a strong personal interest in the project. The association of a thesis with a complementary research project can have financial and academic advantages and should be encouraged.

There is a major hazard, however, if the thesis is only peripherally related to the larger research project. The doctoral candidate may find that his involvement in the project interferes with or delays his own research. The regulation which limits the time which a Canada Council doctoral fellow can spend as a research assistant is not satisfactory. The student may have no choice but to work on the main project or find a different thesis topic. Regulations are needed which will allow the doctoral candidate to take advantage of the financial and academic benefits of associating with a larger research topic without being exploited by the project director or being unduly penalized for the delay in completing his or her thesis.

We propose that the Canada Council resolve this problem by relating its fellowship payments only to that proportion of the fellow's time which can be considered as spent on graduate training – that is, on the doctoral thesis. Financial support for the time apportioned to the larger research project would have to come from some other source, presumably from the funding for that research project. The Canada Council fellow would not be penalized; if participation in a research project limits time he gives to his own thesis and, as an example, his fellowship payments are halved, the student should be allowed to receive these fellowship payments for double the normal period.

The apportionment of the doctoral fellow's time should not present any serious difficulties. The graduate stu-

dent in his renewal application to the Canada Council would outline his or her research plans and explain how the association with the larger research project is related to the thesis. The director of the project would be expected to submit a statement explaining the demands he would be making of the student as an assistant. The same reports will presumably have to be attached to any application for funds for the larger project, so that any tendency to minimize the student's contribution to the project will be counteracted. The two reports should allow the Canada Council to assess division of a fellow's time between graduate work and work as a research assistant.

This proposal can be illustrated by two hypothetical examples. If the student's work as a research assistant coincides exactly with what he would have to do to produce a thesis – which would be the ideal arrangement – half of the student's fellowship should be charged to the budget of the research project. If the work as an assistant bore no relation to his thesis, the student would receive the full salary of an assistant from the budget of the research project and during this time would not receive any fellowship funds.

This distinction between research as a doctoral candidate and research as a research assistant will be helpful to graduate students and will protect them against being used as cheap labor for a professor's research project. It will also have the advantage of helping the university to distinguish in its budget between the costs of graduate training and the costs of graduate research.

The regulations we have proposed for teaching and research assistants will probably result in university teaching and research becoming less dependent upon graduate students. If teaching or research assistants are to be paid the going rate for their work whether or not they are graduate students, there will be less incentive to rely on master's or doctoral candidates. At some universities there is already a special category of instructors responsible for supervising laboratories or meeting students in groups for drills or discussion. A special category of research technicians is also emerging as the amount of research in the humanities and social sciences increases. These are often individuals who have an MA or even

a PhD, who have completed their formal education and have no plans to become a full-time university professor or an initiator or director of research projects. In the long run, the standards of university teaching and research will benefit more from reliance on these professional teaching or research assistants than on less-experienced and less-committed graduate students.

The same argument has led us to reject suggestions that there be post-doctoral fellowships in the humanities and social sciences. Such fellowships are designed to allow PhD graduates to continue full-time research for a year or two after the completion of their thesis and so postpone the time when they will be diverted from research by teaching duties. Post-doctoral fellowships are well established in the natural sciences but are still unusual in the humanities or social sciences, and it would be inappropriate to encourage them.⁶ Students who have just completed a PhD should be eligible for special grants which would enable them to acquire knowledge or skills appropriate for their continued research, such as training in a related discipline or the acquisition of language or computer skills. Otherwise financial support for any research activities should come from a research grant, either as principal researcher or as a research assistant.⁷

⁶ Max von Zur-Muehlen, *Post-Doctorals in Canada in the Mid-Seventies*, Secretary of State, mimeographed (August 1975).

⁷ Disciplines such as mathematics and psychology, which have some affinities with the natural or medical sciences, may require special consideration. For these disciplines it seems likely that research grants can meet their needs.

III. Research

1. The Level of Funding for University Research

Much of the debate in recent years on university research has focused on the two related issues of the financing of this research and the purpose of research. University research in Canada is largely financed by governments and will be in the future. The issue here, therefore, is not the source of funds but the amount. How much can or should governments invest in university research? The answer to that question is closely linked to the second issue, the purpose of this research. Governments establish their own priorities, and these priorities are based on political judgments. The extent to which university research will be funded will depend on the extent to which it coincides with government priorities. Universities can influence the funding decisions by adapting their research to conform to these priorities and, at an earlier stage, by participating in the political process and helping to establish these priorities.

University spokesmen have tended to assume that the purposes of university research are almost self-evident and that this research should obviously have a high priority. The Association of Universities and Colleges of Canada, for example, in a brief to the Prime Minister of Canada and the premiers of the provinces in 1975, spoke of the need to develop "a national university policy", but even before such a policy was developed it felt able to recommend an immediate increase in federal funds for university research. It so happened that the need for these increases was less apparent to the federal government, which had frozen these research funds and, because of inflation, had therefore effectively reduced its research assistance.¹

We see no simple way to resolve such differences. As we already pointed out, there is a necessary and desirable tension between the interests of science and the interests of society. Scholars must articulate their needs and insist on terms which are consistent with scholarly research, but they must realize they are participating in the process of formulating government policy. To be effective they must present their

¹ For an example of diverse views on federal funding, see the discussion on graduate studies and research in AUCC, *Proceedings of the Seminar on Canadian Universities*, held at McGill University, March 1976.

case clearly, recognizing and responding to other social priorities as far as their scholarly principles permit. Their success, as measured by the money provided for university research, will depend only in part on the presentation of their case. It will also depend upon the demands from other sectors of society, on the priorities adopted by governments, and on the governments' view of the contribution which university research can make to their social goals. This political process is made even more complex because universities do not have a monopoly on research and because, in our federal system, research funding comes from both provincial and federal governments.

We do not believe that there are objective criteria by which universities and governments can determine the total amount to be spent on university research. A fixed sum, even if it was adjusted to compensate for inflation, would soon be too much or too little because the needs of science and of society are not static. Some academics have suggested that it would be preferable to fix government research expenditures as a percentage of the gross national product. This does have the advantage of permitting a rising level of investment in research without the uncertainties of the political process. But if there is some correlation between scientific research and productivity, it might be more logical to increase research expenditures when the gross national product declines. Even if governments were prepared to commit themselves in advance to such a formula, there would be plenty of opportunity for controversy. What would the percentage be? What would be the share of the federal and provincial governments? How would the research funds be shared among the natural sciences, life sciences, social sciences and humanities? What should the balance be between the imprecise categories of fundamental and applied research or free and mission-oriented research? How are we to decide what proportion of research funds should be invested in university research?

The question of how much money Canadian governments should invest in research goes beyond our terms of reference and our competence. The answer at any given time will be the sum of a number of political decisions, and the sum will change as the political process evolves. We have already explained why we believe that research will make an expand-

ing contribution to our collective welfare, and why university research will be an essential component of this research. To that extent we are already participating in the political process. There will be a wider understanding of the nature and the potential of university research if Canadian universities can define more clearly what the research role of the universities should be. If universities can agree on what "university research" should encompass, they will then be in a better position to claim their appropriate share of available research funds. They will, at the same time, be participating in the political process by which the total investment in research will be determined.

2. Universities and Contract Research

Research projects, especially in the humanities and social sciences, do not fit neatly into such categories as fundamental or applied research, frontier or contemplative research, free or mission-oriented research.

For an individual university, these categories may be less important than other factors in deciding whether a research project should be considered. We refer the reader to our earlier discussion of this problem and our conclusion in the full report that:

For any specific project, university research administrators must first determine whether it is scientific research, i.e. a rational analysis of causal or functional relationships between phenomena and then, whether the project is compatible with policies of the teaching unit and faculty.²

This conclusion deliberately does not include any reference to financial factors. Every decision on research must involve some attempt to correlate estimated costs and benefits, and to ignore costs would be financially irresponsible. If universities must be cost-conscious, they must also resist any temptation to be unduly influenced by financial benefits. For example, a university might be justified in contracting to undertake a marketing research project but it should justify the undertaking on the academic merit of the project, including publication of the findings, and because the research would

² See Section Two, Chapter V, of the full Report.

complement the teaching or research interests of the faculty. It should not undertake such a project merely because it would be financially profitable. In assessing the potential benefits of any research project, the first requirement must be that the project will serve the university's research objectives.

The relationship between academic objectives and costs may be better understood if we begin with contract research, which some outside agency pays a university or a faculty member to undertake. Most Canadian universities do not have an explicit policy relating to research contracts, especially in the humanities and social sciences, because these contracts have not been large or numerous. The demand for contract research, however, is likely to increase, especially in the social sciences. The increased opportunities for contract research will raise fundamental questions about the scientific and social objectives of university research as well as the obligations of faculty members as university employees. Contract research, with its financial incentives, may compromise the commitment to scientific research and the research priorities of a university. Each university needs to agree on its research priorities and to establish administrative procedures to determine whether proposed research contracts fall within the institution's guidelines.

The difficulties posed by the "make-or-buy" policy of the federal government will serve to illustrate the problem. In 1973 the federal government adopted the policy of contracting out as much of its mission-oriented research and development as possible to private industry. Universities became involved because in some cases the only available experts were employed by a university, and because in other cases federal departments converted a program of university research grants to a contracting program in order to include a contribution to the overhead costs of the research.³ This federal program has been confined largely to the natural sciences but the experience has some lessons for all university research contracts. In September 1976, the Minister of State for Science

³ See "The Make-or-Buy Policy 1973-75", Ministry of State for Science and Technology, November 1975, for data on contracts with universities and university staff.

and Technology announced that the “make-or-buy” policy was to be extended to include certain activities in the humanities and social sciences.

The Department of Supply and Services, which negotiates these contracts, has signed contracts almost exclusively with university administrations rather than with individual professors. Even in the case of contracts with private companies employing university professors, the Department has arranged regularly for the prior approval of the university administration. University administrations have a right to be informed and in many cases are the most appropriate agents for negotiating such contracts, because the university will frequently be responsible for many of the indirect costs such as overhead, equipment and supplies and secretarial services.

Even more important than the financial terms, however, are the academic aspects of the contract. The university has a responsibility to decide whether the research project is acceptable, as a public service or as scholarly research, and whether the terms relating to confidentiality or access to the findings conform to university policy. The university should also decide whether it is consistent with its own academic or research orientation to have a professor or a group of professors involved in this project. Each university in Canada should have an officer or a committee to take the responsibility for assessing the academic validity of any proposed research contract involving university personnel, assessing also the appropriateness of this contract in terms of the university’s research objectives and, finally, ensuring that the financial interests of the university are protected.

We recommend that each university establish procedures to assess the academic validity, the relationship to the university’s research objectives and the financial terms of all research contracts involving university personnel.

The procedures favored by the Department of Supply and Services seem so sensible that they should be adopted by all agencies negotiating research contracts. We make this a specific recommendation in the case of dealings with any federal agency.

We recommend that the federal government inform the university administration prior to the signing of any contract involving university personnel and that whenever possible it should negotiate directly with the university administration.

These contracts should include the payment of all indirect as well as direct costs incurred by the university personnel and the university itself, including full remuneration for the principal investigator. It would obviously be unfair to potential competitors if the contracts did not include such costs and, as a purchaser of research, it is in the long-range interests of the federal government to encourage competition from industry and private entrepreneurs. Also, the universities should be reimbursed for all indirect costs.

We recommend that any federal contract involving university personnel should include all indirect costs and also remuneration for the principal investigator.

The inclusion of indirect costs will create difficulties for university administrators. At present no Canadian university can arrive at more than rough estimates of such costs, which vary widely depending on such factors as the size of the project, the use of space or the need for special equipment. A fixed percentage may be acceptable for small contracts but for larger projects the amount involved is significant and the university administrators or the federal negotiators will need more accurate figures. Over a period of time the universities will be obliged to improve their accounting procedures and provide more reliable estimates of indirect costs. If the provincial authorities want uniform accounting procedures throughout the province, the universities will have to introduce even more radical modifications and may need financial assistance from the province to make the necessary changes. Many will regret the consequent extension of the university bureaucracy, but we see it as necessary and inevitable.

The question of payment to the principal investigator will pose a different sort of problem to the university administration. Assuming that the investigator is a full-time employee of the university, it can be argued that the time given to a research contract is time taken from normal duties, in which case the university might legitimately deduct the equivalent earnings from his or her regular salary. On the other hand, the investigator may use weekends and holidays for outside work or may argue that the work will enhance his or her contribution to the university as a teacher and as a director of research and that he or she should therefore continue to receive full university salary, regardless of supplementary employment. This is a problem between the university as employer and the professor as employee, and we have no recommendations to make on this question of supplementary income. At the university level, the administration and the faculty may agree on university guidelines or they may prefer to negotiate each case individually. Regulations may become necessary at the provincial or regional level if divergent university patterns cause friction. In any case, an amount should be included in the contract to cover the remuneration of the principal investigator for the time spent on the project, because this is one of the costs of the project. A separate arrangement between the university administration and the investigator may determine whether this amount goes in full or in part to the investigator, but this will not affect the terms of the contract between the university and the federal government.

The procedures we have outlined also seem to us to conform to the logic of emerging provincial or regional university systems. The federal government is, in effect, buying information from a provincial agency. It is only right that it should pay the full cost. Provincial authorities do not need to be directly involved in the negotiation; as long as the university is properly reimbursed for its work, the interests of the provincial system are protected. As a courtesy, we would expect the federal government to inform the provincial authorities of all the details of contracts with provincial institutions.

3. Sustaining and Development Grants

The federal departments and federal agencies, in addition to research contracts, have in the past endowed chairs, provided research funds and given development grants to selected universities in areas relating directly to federal responsibilities. With the emergence of provincial or regional university systems, federal arrangements with an individual university may disrupt planning and coordination at the provincial or regional level. Federal support for an institute of international affairs at one university might, for example, run counter to provincial plans for developing international studies at another institution. Some provincial governments have already objected to what they see as unwarranted federal intervention in a provincial field, and such objections will almost certainly become more general and more forceful as the provincial or regional systems develop. Already provincial governments can exercise enough control over a university's budget to nullify the effects of any direct federal grants, if they choose to do so. The pattern of direct federal arrangements with individual universities will have to be modified.

Federal departments or agencies may still consider it desirable to strengthen specific departments, faculties or institutes and may still be prepared to make federal funds available. The choice will almost always fall on a university that already has an established reputation in the field. Provincial authorities, rather than object, will likely welcome this federal support. Provincial consent, however, should not be taken for granted. The appropriate provincial authority should be privy to any discussions about sustaining or development grants and should be a signatory of any final contract.

We recommend that all federal sustaining or development grants to individual universities should be negotiated in conjunction with the appropriate provincial authorities.

The starting point for the federal government will be to assess its own needs. Does External Affairs, for example, believe that it needs more graduates or more specialists or more extensive library holdings in Islamic studies than Canadian universities can now provide? Does the Secretary of State see a need for more translators or more research facilities in linguistics?

Would the federal government benefit from a research institute on Canadian Indians or on penology? If the answer is in the affirmative, the federal authorities should then decide which universities could best fulfil its requirements. The initiative might equally well come from a university or from a provincial authority. In any case the negotiations would involve the university, and the provincial and federal governments, and the final agreement should be consistent with the interests of each.

The involvement of the federal government will sometimes extend beyond support for an existing department or institute. It may see the need for graduate programs or research institutes which are so specialized or so expensive that no provincial or regional system is prepared to provide them. A number of provincial or – in the case of the Maritimes, regional – authorities may be interested in a cooperative venture. It is difficult, however, for any provincial or regional authority to finance an institution located in another province or region.

Here the federal government may play a creative role. In negotiating with the representatives of the interested provincial or regional authorities it may make an essential contribution to the project. Its assistance may be a financial contribution to provide capital and equipment or an annual grant to defray the costs of transportation and communication in order to make the centre more accessible to the other provinces. Whatever the form of its assistance, the federal government's aim should be to contribute to cooperation between provincial systems.

Another situation occurs when the federal government sees the need for a sustaining or development grant in a field in which universities in two or more provincial systems have already made some investment. The federal government will be able to decide what level or what programs of graduate training and research it would like established. Rather than choose the university unilaterally and begin negotiations with the appropriate authorities, it should give all interested provinces the opportunity to present their claims and to discuss the terms on which the provincial institution would meet the federal requirements. These negotiations will not always be easy, because some provinces and some universities will have to be

disappointed. The federal government, however, can minimize the frustrations by making it clear in advance what it wants and how much it is willing to invest.

4. The Canada Council and University Research

The Canada Council has made an enormous contribution to university research. It is difficult to realize how little support there was for research in the humanities and social sciences in the days before the Council existed. In most years professors could not expect to be relieved of any teaching; the time available for research was the time left after they had fulfilled their other responsibilities. They might be able to look forward to a sabbatical after six or seven years, but leave was likely to be at half-salary and it required long-range budgeting if the year was to be devoted to research. The National Research Council existed, but there were almost no public or private endowments in the humanities and social sciences to provide faculty with an income while doing research. Canadians were eligible for fellowships from American foundations such as Rockefeller, Ford and Guggenheim but, within Canada, public and private institutions behaved almost as if research in the humanities and social sciences was a hobby in which professors could indulge on their own time and at their own expense. The amount and quality of research done in the pre-Canada Council era attests to the importance which social scientists and humanists gave to research and the personal sacrifices they made.

University research in the humanities and social sciences is no longer the orphan it was. The Canada Council was a major breakthrough, for it marked the recognition by the federal government that this research was more than a hobby, that it was a constructive and creative social activity. The Council made it possible for some graduate students and some faculty members to win fellowships that would free them for an interval of full-time research. The Council was also prepared to pay for the research costs of promising projects and so made it possible to undertake research which in the past would have been inconceivable. Fellowships and research grants were only a beginning. The Council's university library grants and its

development program were a response to the need to improve the universities' research facilities. Travel grants for faculty to attend conferences, publication grants to disseminate research findings, as well as encouragement of inter-disciplinary research or of research on topics of special Canadian concern were all logical extensions of the initial decision that the federal government should support research in the humanities and social sciences.

The Canada Council still plays a very important role in the funding of this research but there are now supplementary sources of financial support which did not exist in the pre-Canada Council era. Federal and provincial governments have significantly increased the level of university support and this has permitted universities to improve research facilities, to reduce teaching loads slightly and to provide some university funds for research expenses. In addition, some provincial governments have created their own foundations to finance research. The opportunities for contract research in the humanities and social sciences are also more numerous now. The Canada Council is the first choice of many applicants for research assistance, but it is no longer the only choice.

The primary objective of the Canada Council – raising the standards of training and research in the humanities and social sciences – is as valid today as it was when the Council was established. Changes over the last two decades, however, necessitate some modification of the Council's programs. Individual universities are developing their own research policies and the emergence of provincial and regional university systems means the development of provincial or regional research policies. In addition, the federal government has contributed to university research by research contracts, special departmental programs and less directly by its financial contribution through the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. If the Canada Council or its successor is to contribute to higher standards of training and research in the humanities and social sciences in the future it must play a role which is consistent with and complementary to the policies of the other agencies which are also contributing to this objective.

How much money should the Canada Council or its successor have? There is no direct answer to this question. The

amount a society invests in research is a political decision, arrived at by balancing the costs and assumed benefits of research against the costs and benefits of other social expenditures. In a federal system the total public expenditure on research is the sum of the decisions at the federal and provincial levels. Even at the federal level, the investment in research covers a wide range including research within the public service, research contracts with private industry or universities, fiscal agreements with provincial governments, as well as the funding of the National Research Council, the Medical Research Council and the Canada Council. No useful purpose can be served by a formula or equation which purports to weigh all the relevant factors and by some legerdemain to identify the annual sum which the Canada Council or its successor should receive.

There are guidelines which can be suggested. A high level of university research depends upon long-range planning: by the individual researcher, who must develop skills, budget time, collect research material and data and arrange for whatever assistance will be needed; and by the university, which must build libraries, provide research facilities and free researchers from teaching duties at the appropriate time. There must therefore be assurance that the support for university research will not fluctuate unpredictably from one year to the next. The Canada Council or its successor should be assured of a minimum sum over a three- or five-year period, with some preliminary warning if the level of funding is to be significantly modified.

Federal support for the research councils should bear some relation to the federal expenditure on mission-oriented or contract research. Any increase in this federal expenditure will indicate an increasing reliance on research or a higher priority for research. The level of oriented research, whether it is done within government departments or contracted out to private institutions, depends upon the knowledge and skills of the researchers. Governments which look to research to assist them in formulating policy will rarely have the time or patience to develop special knowledge or skills. The normal pattern is to apply the existing knowledge or methodology to the specific problem. University research, however,

must always reflect the priorities of academic objectives and the research orientation of the institution. This means that the research program of the university must be more than the sum of available research contracts. If universities are to contribute to knowledge, to develop improved research techniques and to provide up-to-date graduate training, there must be money available for free research or for university research which is an integral part of the training program. If the federal government increases its reliance on applied research, it should increase its contribution to the development of the special knowledge and skills on which this applied research must be based.

The total budget of the Canada Council or its successor will in the long run depend to a great extent on its reputation, and this in turn will be based on the effectiveness of its policies to improve the standards of training and research. If it retains the confidence of academics, of provincial authorities and of federal authorities, its requests for funds will be listened to with respect, and if in some year the federal grant seems inadequate, the new Council will be able to rally support for its request and try to modify the government's decision. The present Canada Council already has a well-established reputation for impartiality in its awards of fellowships and research grants, for its commitment to high standards of scholarship and for championing the interests of the humanities and social sciences. It should be the concern of the Council and its successor to maintain this reputation and strengthen its position when the sources of funds for university research are becoming more diversified.

The Canada Council has always assumed that high standards of scholarship depended ultimately upon individual scholars. Doctoral fellowships has been a major program. The emergence of provincial or regional university systems will undoubtedly lead to some provincial or regional regulation of doctoral studies. In our discussion of graduate training we have already suggested provincial or regional procedures for admitting and for financing doctoral candidates. We also recommended that the Canada Council or its successor should modify its doctoral fellowship program to conform to these procedures and should use the provincial ranking of candidates for its fellowship competi-

tions, and that the Council fellowships should be accompanied by payments to the host university to cover the costs of the student's training.

The Canada Council's program of research grants should also be modified wherever necessary to be consistent with emerging provincial or regional systems. The competitive system, with evaluation by experts in the field, is still the best method of awarding research grants. Provincial or regional authorities will share with the Council or its successor the objective of fostering high academic standards and will presumably have no objection to federal research grants awarded in this way. At present, however, the research grants of the Canada Council do not cover all the costs of research. The university must meet the indirect costs and, to the extent that the research project encroaches on a professor's commitments to the university, it must also pay the principal investigator's salary. A research grant can affect the allocation of funds within a university budget; a large research grant for a project in archaeology, for example, will involve indirect costs and absorb university funds which might have gone elsewhere. This may interfere with the planning or priorities established for that university at the provincial or regional level. To avoid any disruption of the provincial or regional objectives, all indirect costs should be included in the Canada Council research grants.

We are not impressed by the argument that the indirect research costs to a university are paid for out of the provincial grant, that under the Fiscal Arrangements Act the federal government paid half of these costs and that, therefore, the Canada Council or its successor has no obligation to reimburse universities for indirect costs. The argument ignores the emergence of provincial or regional systems of post-secondary education and the responsibility of provincial or regional authorities to establish priorities, and is less convincing now that the Established Programs Financing dissociates the federal government from any shared costs. We have already recommended that all federal research contracts with universities should include indirect costs. Federal research grants should follow the same pattern.

We recommend that research grants awarded by the Canada Council or its successor should cover all indirect costs to the university and also an amount equivalent to the salary of the principal investigator.

In our discussion of federal research contracts we have referred to some difficulties relating to the assessment of indirect costs and to the allocation of the amount included as salary for the principal investigator.⁴ The procedures adopted for research contracts will be applicable to research grants.

The contribution of the Canada Council or its successor to research in the humanities and social sciences should come to terms with the increasing emphasis on "relevant" research. It is easy to justify an investment in research and development which promises to produce direct economic advantages. From this it seems a logical step to give preference to research which relates to Canadian concerns or Canadian problems in some way. The study of transportation by pipelines in permafrost is one example; in the social sciences, preference may go to studies of the effect of modern technology on native peoples.

There are serious dangers, however, in the use of "relevance" as a criterion for awarding research grants. The most immediate danger would be a preference for applied research. A project which promises to produce applicable results becomes "relevant" almost by definition. It is generally agreed, even in the natural sciences, that the significance of a research project cannot be reliably predicted, and that the most original and creative projects are usually classified initially among the least "relevant". The term is even less useful as a criterion for assessing research projects in the humanities and social sciences. Is a study of Shakespeare more or less "relevant" than a study of an obscure Prairie playwright? Are some human values or some forms of human behavior more relevant for Canadians than others?

A more subtle danger is that any consensus on what is "relevant" is likely to reflect transient concerns or assumptions of the moment. These will already be reflected in the "problem-oriented" or "mission-oriented" research sponsored

⁴ See Section Two, Chapter VI, of the full Report.

by governments. Research projects initiated independently by university professors may also be stimulated by current issues or contemporary concerns, but there will at least be the possibility of wider-ranging research if "relevance" is not a criterion for evaluating proposals. There is also the risk that a consensus on this concept will implicitly reflect current social assumptions. One of the characteristics of university research should be a concern for social values and a willingness to question social policies and social norms. An insistence on relevance as a criterion may inhibit this questioning. We therefore suggest that this concept should be dropped from the criteria suggested to the appraisers of Canada Council research applications.

We are not objecting to research related to Canadian concerns or Canadian problems. Nor are we objecting to the federal government giving priority to such research. But if the federal government decides that research on bilingualism or native peoples is especially "relevant," it should encourage such research explicitly by contracts or special research programs, initiated and administered by the most directly affected departments. This research should not be administered by the Canada Council or its successor because the Council should concentrate on improving academic standards generally. Any other federally-imposed priority would compromise this objective. Instead of relevance the Council and its successor should be concerned with scholarship. If the definition of scholarship stresses the analysis as well as the collection of data, we are convinced that the Council or its successor will be fostering higher standards of research and, in the long run, this will be more relevant to long-range Canadian interests than transient or faddish issues which may for a time seem more "relevant."

We also wish to draw attention to the needs of a special category of researchers, that of the younger scholars in the humanities and social sciences. The National Research Council has a well-established program of funding the research of promising junior scholars to give them an opportunity to prove themselves. The Canada Council has never had an equivalent program. Junior scholars must compete with senior scholars for Canada Council research grants; the assessment procedures and the assessment criteria are the same. Senior scholars, however, have the advantage of an established repu-

tation and a list of publications to their credit, and there is a strong possibility that procedures discriminate against the younger scholars in the competition for research grants and leave fellowships. This discrimination may become more serious if research grants include the researcher's salary and indirect costs and the number of research grants is thereby reduced. The National Research Council program may not be appropriate for young scholars in the humanities and social sciences, where research is less likely to depend on laboratory equipment and the contribution of graduate students. The Council or its successor should be alert to the possibility of discrimination. It should be prepared to introduce a special program or a separate category of research grants and leave fellowships as soon as there is any evidence of this discrimination.

The Canada Council's commitment to scholarship has meant an emphasis on doctoral and senior fellowships and on research grants, but it has also assisted research in other ways. It has provided library grants and development grants in order to improve research facilities in Canada, and it has given financial support to academic conferences and scholarly publications to improve communications between researchers. The Council and its successor must continue to be concerned about research facilities and scholarly communication. The emergence of provincial or regional university systems will have some bearing on what the actual policies of the Council or its successor should be.

The problem of providing adequate library facilities will serve to illustrate this point. We have already commented on the crucial importance of library resources and services for research in the humanities and social sciences, on the inadequacy of most university libraries in Canada and on the alarming decline in library acquisitions in recent years.⁵ The Canada Council or its successor, because of their commitment to fostering graduate studies and research in Canada, should contribute in some way to improving the library holdings in Canada and in facilitating scholarly access to them. The debate must focus on what form this aid should take.

⁵ See Section Two, Chapter V, of the full Report.

There are some attractions to the idea of Council support for the acquisition or strengthening of specialized library collections. Even one of the smaller university libraries can have a unique collection in a limited area, whether it is Restoration poetry or public opinion survey data. In theory, at least, a specialized collection permits a high standard of graduate training at small universities but at the same time can benefit scholars at other Canadian universities who can use the collection by visiting the library or by inter-library loan. It is argued that a Council program of support for specialized collections would therefore foster higher standards of graduate training and research at smaller universities while at the same time augmenting total library resources in Canada.

Experience, however, suggests that a policy of supporting specialized collections at a large number of university libraries would be wasteful and inefficient. A narrowly specialized collection is not an adequate basis for graduate training or research. Restoration poetry, to refer to our example, must be seen in the context of Restoration literature and in the context of the political, social and intellectual history of the period. Only a major library can acquire and sustain collections broad enough to be designated research collections. The blunt conclusion is that not all universities can become major centres of graduate training and research.

An alternative policy would be to support a few major libraries instead of dispersing federal aid to a large number of university libraries. There is plenty of evidence to show that this concentration of library resources is already an established pattern in Canada. University libraries already varied greatly in size at the beginning of the 1960s and, during the period of expansion over the next decade, the differences became even more marked. The rank order remained much the same, but the dominant position of the major universities was accentuated. The Council, it is argued, should reinforce this pattern and should direct its library support to those institutions which have already established themselves as the major research libraries in Canada.

Federal aid to university libraries, however, cannot be based solely on the criterion of size. We are not dealing with an integrated system of Canadian universities in which a fed-

eral contribution to one university is indirectly of benefit to them all. The University of Toronto library, for example, is unquestionably the major research library in Canada and on that basis it could be argued that all the federal aid should go to Toronto. The holdings of the University of Toronto, however, are primarily for the use of the students and faculty of that university and secondly for the students and faculty of other universities in Ontario. It has no specific responsibility for researchers in other Canadian universities, and although out-of-province scholars may study there or borrow from it on inter-library loan, its role in this respect is little different from that of major libraries in the United States. Federal aid which was restricted to the University of Toronto would be a regional rather than a national policy. Even the inclusion of the second rank of universities, based on size of library holdings, would not resolve this difficulty. This group as we have seen, includes the universities of Montreal, British Columbia, McGill, Alberta, Western Ontario, Manitoba and Laval.⁶ It does not include a single university from the Maritimes or from Saskatchewan.

The Council or its successor should contribute to the cost of library acquisitions and scholarly access to library holdings. This aid, if it is to be effective, should go to the major university libraries in Canada, because these will be the major centres of graduate training and research. Moreover, the size of individual university holdings is not a sufficient criterion. An appropriate policy must recognize that universities are associated in provincial or regional systems, that the Council's role should be to supplement the provincial or regional measures and to foster cooperation and coordination between the systems. On the basis of these assumptions, it is possible to suggest an appropriate approach for the Council in support of library acquisitions and scholarly access.

In the case of library acquisitions, there are some volumes and journals which are so much in demand that most universities or at least most of the major universities in Canada are likely to buy them. The responsibility for financing these

⁶ See Section Two, Chapter V, of the full Report.

acquisitions should be at the level of the university or the province. The concern of the Council is to encourage the acquisition of books and journals above this minimum, as long as they are likely to contribute to graduate studies or research. A sustaining grant to specified university libraries is not likely to be effective in the long run because it may be merged with the general acquisitions budget or, if it is kept rigidly separate, it may lead to the purchase of books and journals for which there is no scholarly demand. A more suitable approach would be to establish an annual union list of all acquisitions of books and journals, to identify those items acquired by only one or two university libraries and to reimburse those universities for a portion of their outlay.

To illustrate this approach, let us assume that the Canada Council or its successor has established a specific amount as aid for library acquisitions. It will then establish the total cost of those books or journals in the humanities and social sciences acquired by only one university, by two universities and by three universities; and then, the rate of reimbursement for each category – possibly one-half, one-third and one-fifth – which will absorb its library acquisitions budget. Most of the grants will go, as they should, to the major university libraries, because their acquisition lists will be longer. Smaller universities will benefit to the extent that their purchases in a specialized or regional topic are not duplicated by other universities. Federal aid will go to those universities whose acquisitions have gone beyond the standard requirements of a university or of a provincial or regional system. The program would therefore be consistent with our assumptions about the appropriate role for the Council.

In the case of scholarly access, the Canada Council or its successor should be primarily concerned with facilitating access by a student or faculty member to library holdings outside of his own university. Travel to another university and subsistence during the stay is one response. Faculty members can always apply for a research grant. Access to a major university library, however, should not be limited to professors working on a specific research project. Travel and subsistence are also justified for faculty members who are preparing for a graduate

seminar or are at the planning or designing stage of a research project. We have already stressed the importance of the development of a network of communications for scholars in the humanities and social sciences, and one contribution to this is to facilitate visits to a major library. Doctoral candidates could have the costs of such visits included as research expenses in their doctoral fellowships.

The major university library in Canada is at the University of Toronto, and if visits by scholars are encouraged, as we believe they should be, the University of Toronto library may find that the increased demand on its resources is appreciable. We therefore propose that any grants for visits to major research libraries should carry with them an appropriate sum for the library to cover its indirect costs. Canadian scholars have benefitted greatly from access to research libraries outside Canada, in the United States and in Europe, which have some resources no Canadian library can duplicate. Grants for visits to foreign libraries should therefore include an equivalent sum to be paid to these libraries in return for their services.

It will sometimes be more efficient to send the books and journals to the scholar by inter-library loan. There again the procedures are adequately developed. What is needed is a program by which the Canada Council can contribute to the efficient functioning of inter-library loans. One of the constraints on inter-library loans is that the lending university not only deprives its students and faculty of the use of a book for some weeks, but the service it provides involves institutional costs in time and money. The larger institutions accept inter-library loans as a duty, but they are naturally reluctant to see any increasing dependence on these loans. It was estimated that in 1974 the average cost to libraries in the United States for each volume lent on inter-library loan came to \$7, including direct costs and estimated administrative costs. For the University of Toronto library alone, this would mean a cost of over \$200,000 for the 30,000 items it lent in 1973–74.⁷ Since then costs have risen and the requests for inter-library

⁷ See Appendix J, Report of University of Toronto Task Force.

loans have increased. The burden on major lending libraries is significant enough to lead to serious consideration of charging a user's fee. There are also hints that prolonged delays in lending the requested books are deliberate and intended to discourage borrowers.

A constructive Council policy on inter-library loans would be a policy of reimbursing lending institutions for their costs. The program might be restricted to inter-library loans which crossed provincial boundaries, in keeping with the federal role of fostering cooperation and coordination between provincial systems, although it might also include the cost (or a portion of the cost) of loans to universities within the same province as consistent with the federal interest in encouraging higher standards of research. The Council might even add a bonus to encourage prompt service. Some way to reimburse university libraries in the United States such as Harvard, on which Canadian scholars rely heavily, would also be appropriate. It would be less appropriate to introduce a program to reimburse borrowing institutions for their costs because universities might then have less incentive to ensure that their own libraries met the minimum research requirements of their own students and faculty. If inter-library loans are required for a specific research project, however, and this project is financed by a contract or grant, the costs to the borrowing library should be included in the contract or grant as a legitimate expense.

This discussion of the possible policy of the Canada Council or its successor for university libraries is intended in part as an illustration of how the Council should approach its responsibilities. There are many ways in which the Council can contribute to the development and improvement of the infrastructure of research. We have already specifically adopted the recommendations in the *Report of the Consultative Group on Survey Research*.⁸ There is also the assistance already given by the Council to conferences and learned societies and to academic journals and publications. In every case the Council's objective should continue to be the development of higher standards of research in Canada. The Council will also continue to have a special responsibility for fostering contacts with

⁸ See Section Two, Chapter V, of the full Report.

international agencies and foreign scholars. Present policies should be reconsidered because of the emergence of provincial or regional university systems and the special federal responsibility for fostering the cooperation and coordination of these systems. As our discussion of library policy suggests, there will still be ample scope for the Council or its successor to make a significant contribution to graduate training and research.

5. Federal Research in Higher Education

Our experience as a Commission has also alerted us to the importance of research in the area of graduate studies. Some years ago the Economic Council of Canada stated that the "small amount devoted to research in education is woefully inadequate."⁹ More recently the OECD report of 1976 concluded that the situation had not improved and that "research is certainly one of the weakest areas of the Canadian educational system."¹⁰ These conclusions were confirmed by our own experience, because we found it necessary to start from the beginning and to collect, organize and analyze the data we needed.¹¹ Even now it is easy to point out areas in which we are woefully ignorant. For example, we would have liked to know the influence of socio-economic factors on applications for admission to graduate studies, full-time and part-time. We would have liked to know more about the factors which led graduate students to study abroad and about the factors affecting the time required to complete a degree. We would

⁹ Economic Council of Canada, *Sixth Annual Review* (Ottawa, 1969), p. 167.

¹⁰ *Ibid.*, p. 101.

¹¹ This is not intended as a criticism of Statistics Canada, the Department of the Secretary of State, the Province of Quebec or the universities which generously assisted us by collecting and organizing data at our request. We are also under an obligation to individuals such as Dr. Max von Zurg-Muehlen, whose contribution is apparent from the references in this report to their studies. The fact remains, however, that there is no institution which conducts sustained research on higher education in Canada.

have liked to know more about the investment in teaching and research by governments, private enterprise and universities. It is sobering to realize that we have no assessments of the quality of our graduate training, no assessments of whether this training is appropriate for our manpower requirements, and no assessments of the standards of our university research, of its relevance to teaching or of its contribution to other areas of social concern. In short, we spend some four billion dollars on post-secondary education, but we do remarkably little to discover how this money is being spent.

The provincial governments have a major responsibility for research in this area, because they have a major responsibility for formulating post-secondary educational policy. The federal government should also accept some responsibility, however, because it relies on the skills and knowledge which post-secondary education produces and because it must foster the coordination and the cooperation of the provincial systems in areas where the provinces cannot act alone. Unfortunately, this federal perspective is in danger of being overlooked. The Canada Council has relied mainly on special task forces or commissions, the Economic Council has shifted its interests away from education and the Department of the Secretary of State has reduced its commitment to educational research. Unless the trend is modified, the national dimension of higher education will almost certainly be neglected.

Federal support for research in the area of graduate studies need not be large but it should be sustained. The magnitude of the topic makes ad hoc studies inadequate. A modest research institute is needed. We are not sure where such an institute should be located. It seems likely that a federal department would be an uneasy home, because the institute would have to have close relations with provincial agencies and because its research would touch on aspects of provincial jurisdiction. The AUCC might be a more appropriate agency, because it is more independent of the federal government and it already has an excellent research library. In the past, however, the AUCC has not developed a sustained research program and there may be institutional reasons for this pattern. An institute attached to a university is another possibility, but the interests of such an institute and a university may not always

be congruent. The new Social Sciences and Humanities Research Council may be the best location for the research centre. It has a direct interest in identifying the emerging patterns of graduate training and research and in assessing the efficacy of fellowship and research programs, and so will need to ensure that the necessary research is being done. The need for sustained research on higher education in Canada seems to us undeniable. It also seems clear that the federal government should contribute financially to this research.

IV. Biculturalism

Bilingualism and biculturalism are of special concern to the federal government, because they are linked to the objective of national unity. Policy in this area is not a federal monopoly – provincial governments also have a concern for national unity – but the two cultural groups are more frequently associated at the federal level. The principle of equal partnership, however, is not always easy to translate into practical measures; as the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism pointed out, uniformity must not be confused with equality, and where the two cultural groups differ in so many ways, there must always be compromises.

This is certainly true for graduate studies, where specialized programs are only viable if the university has the faculty and other resources and if there are enough students to justify offering the program. It will never be practical, therefore, to offer the same variety within graduate programs in French-language universities as that available in English-language universities, if only because there will be fewer students. The French-language universities, however, do face special difficulties at the level of graduate studies. There are unavoidable costs which even language training and translation will not overcome. Their libraries must acquire appropriate books and journals published in French and must acquire any relevant books and journals published in English. A great deal has been done in recent years to improve the facilities of the French-language universities and to expand their libraries and research resources. The cost of providing comparable graduate training or research facilities will always be higher at a French-language university in North America.¹

We are convinced that a commitment to equality of opportunity in graduate training would be unrealistic. There are no measures which will show when the faculty or the library of two institutions are equal. A policy of “rattrapage” would be unworkable because no one could tell when French-language institutions had caught up. Some special steps, however, should be taken to compensate for the inevitable handicaps of French-language universities in Canada. We propose an almost arbitrary increment to every

¹ See Section Three, of the full Report.

federal grant to a French-language university, whether it be a grant associated with a fellowship, for contract research or a Canada Council research grant.

We recommend an additional 10 per cent to be added to every federal grant or contract to a French-language university.

This additional sum should not be charged to the granting or the contracting agency because the agency would then be penalized whenever it negotiated a contract with a French-language university or made a grant to an academic at a French-language university. We suggest that the federal government authorize the Department of the Secretary of State or some other agency to pay this additional sum. This money will go to the university and not to the student or scholar and is intended to supplement the university's efforts to raise its academic standards and research facilities. The amount involved will depend on the university's success in attracting able graduate students or research personnel and so will ensure that the money goes to the most deserving institutions. In the case of bilingual universities, the special grant would be made only for francophone students or research projects in French.

Conclusion

In these pages, we have focused attention on what we believe should be the federal role in graduate studies and university research in the future. Our recommendations are based on the assumption that the fundamental function of the universities will not be changed. They will continue to preserve, to transmit and to expand human knowledge and, in the humanities and social sciences, these activities will continue to involve scholars in social analysis and social criticism. Two major developments, however, make it necessary to adapt and modify the federal role in graduate studies: the increasing importance of research as an activity in its own right at Canadian universities and the consolidation of provincial or regional systems of post-secondary education. If Canadian universities are to fulfil their fundamental functions effectively in the future, the federal government will have to adjust the policies affecting graduate studies and university research in the light of these developments.

Most of our recommendations on federal policies or procedures were directed toward the Canada Council or its successor, the Social Sciences and Humanities Research Council, because of their primary concern for independent scholarly research and because this is the aspect of university activity most likely to be constricted by the developments in research and provincial control. The Council, we believe, should continue to support graduate studies. Its fellowship program, however, should be coordinated with provincial or regional programs at the initial stage and its renewal procedures should stress the thesis phase of the PhD as a research enterprise. At the research level the problem is to restore independent research to a position of financial parity with commissioned research within the university. Our major recommendation is that Council research grants should in future include an allowance for indirect costs and for the salary of the principal researcher. Our other recommendations and suggestions focused attention on the special contribution the federal government should make to French-language university research and to the coordination and support of library resources and various forms of scholarly communication.

In this report, we have attempted to describe the situation of graduate studies and research in Canada. Our recommendations, although not comprehensive, are directed to the resolution of the problems identified, but there are a host of details and complications which will still have to be considered. We are convinced, however, that our recommendations and proposals outline what should be the essential thrust of future federal policies.

We have been much less specific in our recommendations to provincial governments, although we have proposed new PhD admission procedures within the provincial or regional systems which were linked with recommendations for the financing of PhD students. In most areas of graduate training and research, however, the responsible provincial or regional officials and the university authorities are better able to judge the needs of the system and the best means of achieving its objectives. Provincial governments will have to give much more support to free research in the humanities and social sciences than they have done. We have stressed the special role of the Canada Council and the new Social Sciences and Humanities Research Council in supporting free research when more and more research funds are directed to oriented research. Provincial governments cannot abdicate their responsibilities in this area. The emergence of provincial or regional university systems gives provincial governments greater responsibility to ensure the balanced development of universities, and the emphasis on oriented research means that provincial governments must also do something to redress the balance. In every province or region there should be the local equivalent of the federal research council to support free research in the humanities and social sciences.

Our recommendations will affect the finances of individual universities. Canadian universities have lost much individual initiative, and the prevailing pattern is for them to become increasingly integrated into a provincial or regional system. Some degree of individual enterprise, of competition and rivalry between universities within a province or region can still contribute to improving standards of graduate training. Under the existing system, individual universities compete for the best doctoral candidates by offering them attractive fellow-

ships or teaching and research assistantships. Our recommendations for doctoral fellowships are designed to shift the emphasis from financial to academic incentives. The best PhD candidates will have scholarships, including payments to their universities of full tuition costs, and will be able to choose their universities on academic grounds. The universities with the highest academic reputation should attract the best students.

Our recommendations in the area of research are also designed to counteract the financial constraints which lead universities to encourage contract research and to make it easier for them to foster free research and to initiate research in areas where they have a special interest or special competence. Universities will no longer have to pay the indirect costs of research financed by grants from the Canada Council or its successor, and may not have to pay the principal researcher's salary while he is doing his research. Universities may be reimbursed for a portion of the cost of some library acquisitions. These financial arrangements will have only a modest effect on the total budget of most universities, but deserving universities will have additional funds under their control. These favored universities can then engage in healthy competition with other universities by using these funds to improve their research facilities or to support the research of their faculty. In the future, universities may allocate more money specifically for faculty research. We suggest special consideration be given to the initial costs of developing a research design and to the final costs of reporting on the project but do not make any specific recommendations. Some universities are already giving generous support to research, and each university is best able to judge for itself what form of assistance should be provided. Rivalry between universities can be creative if the rewards are for academic achievement.

At the university level, our recommendations are intended to give separate institutions a limited scope for individual initiatives. The growing dependence on public funds and the increasing commitment to planning for all post-secondary education has restricted university autonomy in recent years. Some autonomy is needed to foster academic variety and vitality within the emerging provincial or regional systems.

At the level of university departments, our concern has been to foster higher standards in graduate training and research in all disciplines in the humanities and social sciences. We are conscious of the differences between the humanities and the social sciences, and of the differences between disciplines within each category. In general over the next few years the social sciences are more likely to feel the impact of the increasing demand for oriented research, and to that extent they will share many of the problems of the natural sciences. The humanities are in danger of being neglected because research in the humanities is not generally considered to be as relevant. Research councils and universities have a special responsibility for countering this neglect.

Despite the manifest differences between the social sciences and the humanities, their common characteristics and concerns should not be minimized. The academic interests of students and scholars are similar whether they are humanists or social scientists, and our recommendations for graduate training and research seem equally appropriate for both categories. The arrangements and procedures which we have proposed should foster higher academic standards in all disciplines and still permit enough flexibility to meet the special needs of each.



Appendices

1. Preliminary Terms of Reference of the Commission on Graduate Studies in the Humanities and Social Sciences

To enquire into and report upon the nature, objectives and efficacy of Canadian graduate studies in the humanities and social sciences and, without limiting this general aim, to examine in particular the trends and patterns of such graduate studies in recent years, and their future prospects, in the light of:

- the expectations of graduate students;
- the relationship of graduate studies to the development of Canadian universities and to advanced research;
- the employment opportunities for those completing such studies; and
- more generally, the contribution of graduate studies in the humanities and social sciences to the economic, social, cultural and political life of Canada.

2. Role of the Task Forces

The Commission has struck a task force at each of the following universities: British Columbia, Alberta, Toronto, York, Queen's, Montreal, Laval and Dalhousie.

The task forces will study some of the questions that the Commission has been invited to examine and make recommendations. The reports of the task forces will become the property of the Commission, but the Commission will be responsible only for the contents of its own report.

3. Composition of the Task Forces

Each task force consists of a full-time Chairman and four or five part-time collaborators.

The Commission hopes that the opinion of graduate students will be consulted and that each task force will include at least one student.

The Commission suggests that it would be desirable that each task force include one member from the Faculty of Science.

4. Critical Path

Task forces must submit their reports to the Commission by January 30, 1975.

In order to follow the work of the task forces and to allow an exchange of views, the Commission will convene the Chairmen of the task forces during the second fortnight of November 1974.

The Executive Director of the Commission will maintain contact with the Chairman of each task force.

5. Terms of Reference of the Task Forces

The Commission on Graduate Studies in the Humanities and Social Sciences invites its task forces to make an inventory and an analysis of the policies, patterns of organization and regulations governing university education and research at the master's and doctoral levels, as well as at the postdoctoral level in Canadian universities, with particular reference to their own university and to make recommendations.

The Commission will itself deal with the entire range of questions raised by the terms of reference.

The task forces are invited to take a position on all questions that they consider important.

Without limiting the scope of the task forces, the Commission invites them to study four groups of questions that the Commission considers important.

For each of these questions, the Commission wishes to obtain not only a complete inventory of the available facts but also comments and recommendations describing ways of improving the present condition.

Owing to the limited time available and to budgetary restrictions, the task forces should confine themselves, in the main, to the use of data that are now available.

a) Research

- Taking into account the need for material support, the exigencies and constraints of university education, how should research in the humanities and social sciences now be defined?
- What factors make fundamental research and practical research different in the humanities and social sciences?
- Is there a difference between quantitative research and qualitative research and, if there is, what are the consequences in respect of the humanities and social sciences?
- What criteria are used in your university to assess the importance and quality of research?
- What are the human and social problems that require attention, and is an effort being made to promote study of them?
- How extensive is nonsubsidized research in your university? How significant is it in the humanities and social sciences?
- In your university, what are peak sectors and sectors of excellence in the humanities and social sciences?

b) Relationship of Teaching and Research

- In what ways do teaching and research complement each other?
- What differences are there in the ways that research complements teaching in the humanities on the one hand and in the social sciences on the other?
- What more can be done to make teaching and research complementary activities?
- Every university that has important programs of research assigns rare and valuable resources to those programs: how does that affect its teaching role? Should teaching be the main role of the contemporary university?
- What kinds of practical research (mission-oriented) are inconsistent with the teaching role of the university?
- How could the content of programs and techniques of teaching be designed to produce more research scholars and more significant research?
- What conditions would enable the professor to perform effectively his dual role as teacher and research scholar?

c) Organization of the Research

- Do the present methods of financing research facilitate or hinder multidisciplinary research?
- What policies and regulations of organizations like the Canada Council and the Institute for Policy Research would ensure adequate support of research projects in the humanities and social sciences?
- It would appear that the organization of research in the physical sciences is generally good: salary budgeted for assistants, summer programs, possibility of obtaining space and equipment. Why do the

humanities and social sciences not enjoy the same conditions of work?
How can present practice be improved?

- Are there research seminars in your university? What is your opinion of that formula?
- How well do the present methods of financing research work to the advantage of the university, the members of faculty so engaged and the graduate students?

d) Broad Orientations

- What kinds of students are attracted by the humanities and the social sciences? How competent are they in the opinion of their instructors?
- What is now known about the ambitions and aspirations of your graduate students?
- If universities are to remain centres of research, how should it be organized and administered: by departments, centres or institutes, or some other way?
- To what extent should research done in Canadian universities deal with Canadian problems?
- Can centres of excellence in teaching and research be created by pooling the resources of all the universities in a region?
- What is likely to be the effect of new programs of continuing education on the traditional patterns of higher education and on research?

6. Proposed Guidelines for Discipline Studies

Our Commission has been asked to examine the trends and patterns of graduate studies in recent years, and to assess future needs and prospects. We are commissioning studies of certain disciplines as part of our enquiry into graduate studies in the humanities and social sciences.

- I. Each discipline study should examine the evolution of graduate studies in the discipline in Canada in recent years.
 - a) The period covered by the study will be determined by the pattern of graduate studies in the field and by the accessibility of information. It is expected that each study will deal with at least the last decade of development, but it may cover two decades or more, if this seems feasible or desirable.
 - b) One aspect which should receive special attention is the evolution of graduate programs for the discipline. Have programs been modified to include new areas to reflect changing concepts or emphases within the discipline? Have such new areas replaced other areas, increased the options or have they expanded the pre-requisites in the program?

From this evolution, it should be possible to assess the implicit objectives of the course work in the graduate programs. For the PhD programs, is there a changing balance, for example, between a comprehensive knowledge of the discipline and specialized training in some aspect of the discipline? What impact has this had on the content and the approach in graduate seminars? Is a distinction emerging between seminars which survey a body of knowledge and other seminars which stress methodology? What is the relationship between the research interests of the faculty and teaching at the graduate level? Is the course work an expanding or diminishing proportion of PhD programs?

To sum it up: What are the objectives of the course work in the graduate program?

- c) There is also the question of the MA programs. Is there a trend toward the MA becoming a terminal degree with distinct objectives? Or is the MA program seen as the first stage of a PhD program? And has there been a change in the emphasis on the thesis in MA programs?
- d) Another aspect of graduate programs which may be revealing is the possible changes in the nature and scope of the thesis. Have thesis topics become narrower and more specialized? Has there been an increasing emphasis on methodology? Do thesis topics reflect shifting interests within the discipline?
To sum it up: What are the objectives of the thesis in the graduate program?
- e) Have changing employment opportunities had any apparent influence on graduate programs?

II. Each discipline study should then assess future needs and prospects in the light of this evolution.

- a) Is it possible to deduce the objectives of graduate training in the discipline from the existing programs? Are these programs effectively designed to achieve these objectives or are there inconsistencies or contradictions which could be eliminated?
- b) Does the evolution of graduate studies in this discipline suggest special problems of funding which granting agencies should take into consideration?

Acknowledgements

- A. A number of special investigations and studies were made by scholars on task forces at representative universities and in discipline associations to assist the commissioners with their inquiry:
1. The University of Alberta Task Force Report:
E.J.H. Greene, Chairman
J. Forster
W.D. Gainer
M.E. Jenkinson
J.R. Nursall
J.H. Terfloth
 2. The University of British Columbia Task Force Report:
John Norris, Chairman
R.A.M. Robson
D.G. Stephens
 3. "The Role of the Humanities and Social Sciences in the Graduate Program," the Dalhousie University Task Force Report:
R.L. Comeau, Chairman
R.D. Crouse
Doris Dyke
Robert Flute
James Gray
R.H. March
Jennifer Smith
D.W. Stairs
 4. The Laval University Task Force Report:
Jean Hamelin, Chairman
André Côté
Marc-André Lessard
Claude Rochette
Réal Tremblay
 5. "Les études supérieures en sciences humaines" (Graduate Studies in the Humanities and Social Sciences), the University of Montreal Task Force Report:
Jacques Ménard, Louis Maheu, Co-Chairmen
René Levesque
Bruno Cardu
Camille Limoges
Laurent Santerre
Jean-Pierre Wallot
Jocelyne Bernier
Justo Michelena
 6. "A Commitment to Excellence," the Queen's University Task Force Report:
David Easton, Chairman
Kathryn Bindon
Susan Dick
Albert Fell
Frank Flatters
Peter Goheen
George Rawlyk
Richard Simeon

7. The University of Toronto Task Force Report:
John Leyerle, Chairman
Claude T. Bissell
Raymond Breton
Harry Eastman
James Ham
Brian Merrilees
Calvin Normore
John C. Polanyi
A.E. Safarian
R.A. Spencer
Catherine Aird
8. "Graduate Studies and Research at York University in the Humanities and Social Sciences, Past, Present and Future," the York University Task Force Report:
David V.J. Bell, Chairman
Barry Argyle
Kimmo Innanen
Réjean Landry
John O'Neill
Graham F. Reed
Deborah H. Samuel
9. "Graduate Studies in English in Canada," the Association of Canadian University Teachers of English Disciplinary Study:
Sidney Warhaft, University of Manitoba
10. The Association of Canadian University Teachers of French Disciplinary Study:
Jack Warwick, York University
11. "Geography: Trends and Patterns of Graduate Studies in Recent Years and Future Prospects," the Canadian Association of Geographers Disciplinary Study:
Trevor Lloyd, McGill University
12. "Recent Tendencies in Graduate Research in History," the Canadian Historical Association Disciplinary Study:
Carl Berger, University of Toronto
13. "Political Science in Canada: Graduate Studies and Research," the Canadian Political Science Association Disciplinary Study:
Hugh G. Thorburn, Queen's University
14. "Les études avancées de science politique dans les départements francophones" (Political Science: Graduate Studies in Francophone Departments), the Société canadienne de science politique (Canadian Political Science Society) Disciplinary Study:
Vincent Lemieux, Laval University

A number of other reports or studies were made specifically for and within the Commission:

15. "Canadian University Libraries and Research in the Humanities and Social Sciences." William Watson and Basil Stuart-Stubbs.
16. Meetings with University of Montreal and Laval University Graduates. Françoise Labarre.
17. "Aspirations et besoins des étudiants, chercheurs en formation" (Students as Scholars in Training: Needs and Aspirations). Blaise Lefebvre.

18. Student Opinion Survey. Ellen Windheim.
 19. Outline of scenario/data base for survey of graduate students. T.F. Carney, University of Manitoba.
 20. Survey of Research Funding. M. Miner, D. Caskie, G. Larocque.
 21. Cohort Analysis. M. Miner.
 22. A Study of the Canada Council. M. Miner.
 23. Statistical analyses. D. Caskie.
- B Briefs and mémoires sent to the Commission on Graduate Studies in the Humanities and Social Sciences

I *From Universities and Individuals within Universities*

1. Acadia University: J.M.R. Beveridge.
2. Bishop's University: Professors P.A. Baskerville, G. Retzleff, F. Siddiqui, R.W.E. Forrest, R.E. Reeve; submitted by R.E. Reeve.
3. Brock University: Alan Earp.
4. University of Calgary: The Faculty of Graduate Studies; submitted by W.A. Cochrane.
5. Concordia University: Michael Sheldon.
6. University of Guelph: H.S. Armstrong.
7. University of King's College, Halifax: J. Graham Morgan.
8. Lakehead University: Andrew D. Booth.
9. Laval University: Larkin Kerwin.
10. Laurentian University: Edgar Wright.
11. University of Lethbridge: The Dean's Council.
12. McGill University: a composite brief submitted by W.F. Hitschfeld.
 - a) A Committee of the Faculty:
 - J.R. Mallory, Convenor
 - Professors:
 - Buitenhuis (English)
 - Hoffmann (History)
 - Trentman (Philosophy)
 - Green (Economics)
 - Trigger (Anthropology)
 - Hills (Geography)
 - Galavaris (Art History)
 - Whitmore (Management)
 - Robinson (Sociology).
 - b) The Department of Classics.
 - c) The Faculty of Music: Paul Pedersen.
 - d) The Department of Art History: George Galavaris.
 - e) The Institute of Islamic Studies: Charles Adams.
 - f) The Department of Russian and Slavic Studies: John Greer Nicholson.
 - g) Education.
 - h) "Draft Proposal for PhD in Educational Psychology": George L. Geis, Bruce M. Shore, Centre for Learning and Development.
 - i) The Department of Hispanic Languages and Literature: S. Lipp

- j) The Department of Anthropology:
 - 1. "The Funding of Anthropological Research": Dan R. Aronson.
 - 2. "Le rôle des études graduées sur la qualité d'un département" (Influence of Graduate Studies on the Quality of Departments); Jérôme Rousseau.
 - 3. "L'anthropologie et les objectifs nationaux canadiens" (Anthropology and National Objectives in Canada); Bernard Arcand.
 - 4. "The Role of Research Abroad in Anthropology": Philip Carl Salzman.
- k) Report of a Graduate Anthropology Student: Jane Bestor.
- 13. McMaster University: Leslie J. King.
- 14. University of Manitoba, Faculty of Law: C.H.C. Edwards and Keith Turner.
- 15. Memorial University: a composite brief
 - a) "Public Policy, Graduate Training and the Humanities": The Humanities Committee. C.R. Robinson, Chairman, D. Alexander, F.L. Jackson and G.M. Story.
 - b) Summary of Responses of the Humanities Departments at the Memorial University of Newfoundland to the Questionnaire Prepared by the Canada Council Commission on Graduate Studies for the Use of Canadian Learned Societies.
 - c) "Graduate Studies and Research in the Social Sciences": The Social Science Departments. Hugh Whalen, Chairman, F. Johnstone, Noel Roy, Robert Paine and Maurice Scarlett.
- 16. "Les défis d'une petite université francophone isolée dans les provinces de l'Atlantique" (Challenges Facing a Small Francophone University Located in the Atlantic Provinces), University of Moncton: Greg Allain, Léandre Desjardins, René Lecomte, Jules Léger, Clément Morin, Serge Morin, Eugène Richard and Michel Saint-Louis.
- 17. University of Moncton, Research Council: B.J. Newbold.
- 18. Mount Allison University: William Christian.
- 19. Mount Saint Vincent University.
- 20. University of New Brunswick: W.C. Desmond Pacey, Gilbert D. Allardyce, Lauriat Lane, Peter M. McGahan and John Reid.
- 21. University of Ottawa, Faculty of Social Sciences.
- 22. University of Ottawa, School of Graduate Studies: Committee of the School of Graduate Studies.
- 23. University of Prince Edward Island: Kenneth L. Ozmon.
- 24. University of Quebec: Research Vice-Chairmanship.
- 25. University of Quebec at Trois-Rivières: Dean of Graduate Studies and Research.
- 26. University of Regina: a composite brief by A.B. VanCleave, H. Jack and C.K. Knapper; submitted by A.B. VanCleave. Additional contributions by: J.A. Boan, Economics; E.H. Dale, Geography; S. Harland, Librarian; C.B. Koester, History; M. Lundlie, French; John C. Nugent, Visual Arts; R.K. Pope, Anthropology; J.K. Roberts, Political Science; Eric Salmon, Drama; and W.D. Stewart, Canadian Plains Research Centre.

27. Saint Francis Xavier University: "Address to Workshop on Social Science Research Needs of Smaller Canadian Universities" by John T. Sears, with material by F. Harrison, Ken den Heyer, W. Jackson, R. MacLean, J.B. Stewart and D. Wood.
28. Saint-Paul University.
29. University of Saskatchewan: David Smith.
30. Simon Fraser University: John Wheatley.
31. Trent University.
32. University of Victoria: Christine Mather, Chairman, and the sub-committee of the Graduate Faculty Executive, G.V. Downes, L. Laudadio, M. Micklewright, with contributions by Alan Gowans, R.R. Jeffels and David L. Jeffrey.
33. University of Waterloo: M. Vogel-Sprott, G. Hibbard, E. Holmes and G. Ostrander.
34. University of Western Ontario: H.W. Baldwin, D.A. Chambers, J.G. Rowe and H.B. Stewart.
35. University of Windsor: C.P. Crowley.
36. University of Winnipeg: The Senate Committee on Graduate Studies.
37. "York University Libraries". Thomas O'Connell.
38. "The Essential Role of Library Facilities in the Humanities and Social Sciences". Susan B. Merry, University of Toronto Library.
39. University of Regina Library: S. Harland.
40. Anthony Blackburn, Department of Geography, University of Windsor.
41. "Studying and Living in Other Cultures". A.R. Kear, University of Manitoba.
42. T.M. Robinson, Trinity College.
43. Mary White, Trinity College.

II. *From Academic Associations*

1. Associação Canadiense de Hispanistas (Canadian Association of Hispanists): Kurt L. Levy.
2. Canadian Philosophical Association: J.A. Plamondon and M.J.A. Brook.
3. Canadian Association for Commonwealth Language and Literary Studies: R.T. Robertson.
4. Canadian Association of Slavists: Z. Folejewski.
5. Canadian Association of University Teachers of German: Hans Eichner, Kari Grimstad; and submitted by Robert H. Farquharson.
6. Canadian Council on Social Development: R. Baetz.
7. Canadian Council on Urban and Regional Research: Meyer Brownstone.
8. Canadian Psychological Association: Allan Paivio, Robert Gardner and Harry Hurwitz.
9. Canadian Society for Italian Studies: Antonio d'Andrea.
10. Canadian Society for the Study of Religion: a composite brief submitted by Cathleen M. Going.
 - a) Individual statements by
 - Daniel Fraikin, Queen's University
 - Cathleen M. Going, Thomas More Institute
 - John Sandys-Wunsch, Memorial University
 - C. Peter Slater, Carleton University

- b) Department of Religious Studies, University of Ottawa: Georges Tissot.
- c) Department of Religion, Concordia University: Charles Davis.
- d) Department of Religious Studies, University of Quebec at Montreal: Roland Chagnon.
- e) Department of Religion, McMaster University.
- 11. Classical Association of Canada: Leonard Woodbury.
- 12. Humanities Research Council: John Banks.

III. *From Centres and Institutes*

- 1. Canadian Plains Research Centre, University of Regina: W.D. Stewart.
- 2. Centre for Settlement Studies, University of Manitoba: The Policy Committee, J.B. Nickels, J.A. Riffel.
- 3. C.R.A.D. – (Centre de recherches en aménagement et développement) (Environment Planning and Development Research Centre), Laval University: Pierre Guertin.
C.R.A.R. – (Centre de recherches en aménagement régional) (Regional Planning Research Centre), University of Sherbrooke: Claude Greffard.
C.R.D.E. – (Centre de recherches en développement économique) (Economic Development Research Centre), University of Montreal: Pierre-Paul Proulx.
C.R.I.U. – (Centre de recherches en innovations urbaines) (Urban Renewal Research Centre), University of Montreal: Jean-Paul Gagnon.
C.R.U.U. – (Centre de recherches urbaines et régionales) (Urban and Regional Research Centre), Institut national de la recherche scientifique (National Institute of Scientific Research): Gérald Fortin.
- 4. Centre de recherches en psycho-mathématiques (Psycho-mathematics Research Centre), University of Sherbrooke.
- 5. Centre de recherches en sociologie religieuse (Research Centre of Sociology of Religion), Laval University: Raymond Lemieux, Paul Rémy and Jean-Paul Rouleau.
- 6. Centre for French Area Studies, Queen's University: Pierre B. Gobin.
- 7. Centre for Learning and Development, McGill University: Bruce M. Shore and George L. Geis.
- 8. Centre international de recherches sur le bilinguisme (International Research Centre on Bilingualism), Laval University: Jean-Guy Savard.
- 9. Committee on Northern Studies, University of Manitoba: R.E. Longton and W.W. Koolage.
- 10. Consultative Group on Survey Research: Raymond Breton, Toronto; Jacques Brazeau, Montreal; Léon Dion, Laval; Harry Eastman, Toronto; David Elkins, University of British Columbia; Maurice Pinard, McGill; Jenny Podoluk, Statistics Canada; Fred Schindeler, Ministry of State for Urban Affairs; and Mildred Schwartz, Illinois.

11. G.R.I.D.E.Q. (Groupe interdisciplinaire de recherche en développement de l'est du Québec) (Interdisciplinary Research Group for the Development of Eastern Quebec), University of Quebec at Rimouski: Fernand Harvey, Coordinator, Yves Dion, Noël Bélanger, Yvon Bouchard, Pierre Bruneau, Clermont Dugas, Pierre Fortin, Jacques Lemay, Guy Massicotte and James D. Thwaite.
12. Institute of Applied Mathematics and Statistics, University of British Columbia: Frederic Y.M. Wan.
13. Institute for Behavioural Research, York University: H. Michael Stevenson.
14. Institute of Child Guidance and Development, University of Saskatchewan: John McLeod.
15. Institute of Comparative Law, McGill University: H.R. Hahlo.
16. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University: R.M. Burns.
17. Institute of Islamic Studies, McGill University: Charles Adams.
18. Institute for Northern Studies and the Arctic Research Training Centre, University of Saskatchewan: Robert M. Bone.
19. Institute of Pastoral Training, Halifax: R. Gordon Nodwell.
20. Institut supérieur des sciences humaines (Institute of Graduate Studies in the Humanities and Social Sciences), Laval University: Guy Godin.
21. Interuniversity Centre for European Studies, Montreal: Frederick Krantz.
22. Legal Research Institute, University of Manitoba: Paul Thomas.
23. Natural Resource Institute, University of Manitoba: G. Francis, E. Nickel and P. Nickel.
24. Shastri Indo-Canadian Institute.
25. Thomas More Institute of Canada for Research in Adult Liberal Studies: Emily Elizabeth Cran, Allen J. Hanley, Stanislaus Machnik, J. Martin O'Hara, Charlotte Tansey and R. Eric O'Connor, S.J., (Chairman).

We are grateful for the assistance of persons whose cooperation and initiative facilitated the transmission of briefs, research funding data or related information:

J.H. Archer, University of Regina
Jean-Paul Baillargeon, Quebec Ministry of Education
H.W. Baldwin, University of Western Ontario
John Banks, Humanities Research Council
Louis Berlinguet, University of Quebec
J.M.R. Beveridge, Acadia University
Gilles Boulet, University of Quebec at Trois-Rivières
Maurice Brossard, University of Quebec at Montreal
Iain Bruce, Memorial University
Joanne Harris Burgess, Association for Canadian and Quebec Literatures
M. Denis Carrier, University of Ottawa
T.C. Clark, Office of Research Administration, University of Toronto
F.A. Demarco, University of Windsor
Robert Després, University of Quebec
L.H. Durling, Maritime Provinces Higher Education Commission
John Evans, University of Toronto
W.D. Farr, York University
Goldwin S. French, Victoria University
Louis Gendreau, Conseil des universités (Council of Universities), Quebec
B.J. Gick, Research Grants Officer, McGill University
T. Barr Greenfield, Canadian Society for the Study of Higher Education
J.E. Hogarth, Director, Canadian Research Administrators
B.G. Hogg, University of Winnipeg
Owen G. Holmes, University of Lethbridge
H.M.B. Hurwitz, University of Guelph
Wayne Ingalls, Mount Saint Vincent University
Jean-Marie Joly, University of Ottawa
J.M. Kelly, St. Michael's College, Toronto
F.J. Kidd, Ministry of Colleges and Universities, Toronto
Lesle J. King, McMaster University
Robert J. Lachapelle, Office of the Secretary of State
Jean-Marc Lalancette, University of Sherbrooke
Anne Lancashire, School of Graduate Studies, Toronto
H. Ian Macdonald, York University
A.H. MacLean, Acadia University
J.B. MacMartin, University Grants Commission, Winnipeg
B.C. Matthews, University of Waterloo
Jean-Louis Meunier, Office of Grants and Scholarships, National Research Council
Arthur Motyer, Mount Allison University
B.N. Moyls, University of British Columbia
A. Naaman, University of Sherbrooke
T.E.W. Nind, Trent University
M.L. Philippe Normand, Saint-Paul University
M.V. Ouellet, University of Quebec
Jean-Guy Pacquet, Laval University
Gilles Paquet, Carleton University
Allan Paivio, Canadian Psychological Association

Jacques R. Parent, University of Quebec at Trois-Rivières
 F.F. Park, Office of Grants and Scholarships, National Research Council
 M. Maurice Richer, Council of Ministers of Education
 R.H. Roy, Faculty of Graduate Studies, University of Victoria
 M. Schweiger, University of Moncton
 Michael Sheldon, Concordia University
 David E. Smith, University of Saskatchewan
 H.B. Stewart
 Paul Thomas, Legal Research Institute, University of Manitoba
 I. Valen, Department of Education, Victoria
 Gilles Valence, University of Sherbrooke
 J. Vasseur, University of Montreal
 R.L. Watts, Queen's University
 D.C. Williams, University of Western Ontario

For furnishing us with university statistics we thank:

Dean F.A. Aldrich, Memorial University
 Dr. L.P. Chiasson, St. Francis Xavier University
 Dean M.R. Foran, Nova Scotia Technical College
 Mlle Jeannita Gaudet, Records Officer, University of Moncton
 Dr. Hugh Gillis, St. Mary's University
 Dean J.B. Hyne, University of Calgary
 Dean S.A. Jennings, University of Victoria
 Dean R.J. Kavanaugh, University of New Brunswick
 M. Normand Lachapelle, University of Sherbrooke
 Dean K.T. Leffek, Dalhousie University
 Dean K.T. McCallum, University of Saskatchewan
 Dean J.R. McGregor, University of Alberta
 Dean I. McTaggart-Cowan, University of British Columbia
 M. Schweiger, University of Moncton
 Dean S. Standil, University of Manitoba
 Dean A.B. VanCleave, University of Regina
 Dean J. Wheatley, Simon Fraser University

We wish to acknowledge with appreciation the letters received from graduate students and graduate student associations, notably the following:

Barbara Bernhart
 John E. Barrett
 K. Jean Cottam
 Felix Cherniavsky
 M.H. Lewis
 Carol Wootton
 K.G. Runge, Society of Graduate Students of the University of Western Ontario
 Janet Moodie, Canadian Union of Graduate Students
 The Graduate Student Associations of the University of Toronto, University of Alberta and Dalhousie University

We thank the many librarians who contributed documentation:

Donald Baird, Simon Fraser University
Jacqui Bench, Carleton University
E.J. Belton, Lakehead University
Jean Boone, University of New Brunswick
Rev. Charles Brewer, St. Francis Xavier University
Angela Carter, University of Western Ontario
Simonne Clermont, University of Moncton
W.R.M. Converse, University of Calgary
Ruth Craig, University of Calgary
Dorothy Davidson, McMaster University
D.W. Halliwell, University of Victoria
James Hogan, Brock University
Margaret MacKenzie, University of Moncton
Eleanor E. Magee, Mount Allison University
Rev. Arthur Millward, St. John's College
Hans Möller, University of Ottawa
Andrzej H. Mojewski, Laurentian University
Elizabeth Sylvester, McGill University

We acknowledge with appreciation help given to us, in some cases by consultation and in others through documentation or letters of advice and encouragement, by or through the auspices of the following:

A.E. Barker, University of Western Ontario
David Breneman, National Board on Graduate Education, Washington
T.F. Carney, University of Manitoba
A.W.R. Carrothers
Rodney A. Clifton, University of Toronto
Raymond Dufresne, Education Counsellor
George E. Flower, O.I.S.E.
E.B. Harvey, O.I.S.E.
René Hurtubise, Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (Conference of Rectors and Principals of Quebec Universities)
Maurice Lamontagne
John A. Lee, Department of Sociology, Scarborough College
Anne McKinnon, Association of Atlantic Universities, Halifax
Gilles Nadeau, Centre for Learning and Development, McGill University
J.A. Philip
Gilles Picard, Direction de la coordination de la politique scientifique (Science Policy Coordination Directorate), Quebec
Yakov Rabkin, Institut d'histoire et de socio-politique des sciences (Institute on the History and Socio-politics of Science), University of Montreal
K.B. Sayeed, Queen's University
Brigitte Schroeder-Gudehus, University of Montreal
Bernard Sheehan, University of Calgary
E.F. Sheffield, O.I.S.E.
T.H.B. Symons, Trent University

We are most appreciative of the collaboration of Statistics Canada and of the personnel of that organization, including Yvon Ferland, Yves Fortin, Max von Zur-Muehlen (now of the Office of the Secretary of State), M. Wisenthal and D. Zussman.

We are grateful to the A.U.C.C. for the use of documents and books from their library, with the assistance of Huguette Brunet, Gail Kun, Marino Kristjanson, Lucien F. Michaud and Hazel Roberts and for the encouragement of their administration.

We thank especially the Canada Council for its support and, for their help and advice, the following: the late Alan Armstrong, Audrey Forster, André Fortier, Claude Gauthier, Norman Lamont and Guy Rocher.

We are deeply grateful to Mr. Frank Milligan of the Canada Council whom we thank for support and help which took many forms and for the prompt, courteous attention that he always gave to our requests and to any question that we raised with him.

Finally, the commissioners acknowledge with gratitude the contribution of M. Jacques Flamand who undertook the exacting task of supervising the translation of the report and preparing the final text for publication in both French and English. The commissioners thank the Canada Council for the services of M. Jacques Flamand and him, as editor, for work far beyond the call of duty.

Nous sommes profondément reconnaissants à Monsieur Frank Milligan, du Conseil des Arts. L'aide sous toutes ses formes qu'il nous a apportée n'a eu d'égale que la courtoisie empressée avec laquelle il a répondu à toutes nos questions et nos attentes.

Enfin, les commissaires expriment tout spécialement leur gratitude à M. Jacques Flamand qui s'est chargé du long et minutieux travail de superviser et réviser la traduction du Rapport et de préparer le texte définitif, anglais et français, en vue de la publication. Les commissaires disent leur reconnaissance au Conseil des Arts du Canada pour leur avoir si obligeamment prêté les services de M. Jacques Flamand et ils remercient celui-ci de s'être acquitté de sa tâche de coordonnateur et de secrétaire avec autant de compétence et de dévouement.

Nous remercions les personnes suivantes qui, à un titre ou à un autre, nous ont conseillés, fourni des documents ou encouragés:

A.E. Barker, université Western Ontario
David Breneman, National Board on Graduate Education (Commission nationale de l'enseignement supérieur), Washington
T.F. Carney, université du Manitoba
A.W.R. Carrothers
Rodney A. Clifton, université de Toronto
Raymond Dufresne, conseiller, Service de pédagogie universitaire
George E. Flower, O.I.S.E.
E.B. Harvey, O.I.S.E.
René Hurtubise, Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
Sénateur Maurice Lamontagne
John A. Lee, département de sociologie, collège Scarborough
Anne McKinnon, Association des universités de l'Atlantique, Halifax
Gilles Nadeau, Centre for Learning and Development (Centre de l'apprentissage et du développement), McGill
J.A. Philip
Gilles Picard, Direction de la coordination de la politique scientifique, Université de Québec
Yakov Rabkin, Institut d'histoire et de socio-politique des sciences, université de Montréal
K.B. Sayeed, université Queen's
Brigitte Schroeder-Gudehus, université de Montréal
Bernard Sheehan, université de Calgary
E.F. Sheffeld, O.I.S.E.
T.H.B. Symons, université Trent.

Nous avons particulièrement apprécié la collaboration de Statistique Canada et de son personnel, notamment: Yves Fortin, Max von Zur-Muehlen, maintenant du Secrétariat d'Etat, M. Wisenthal, D. Zussman.

Merci également à l'A.U.C.C., qui nous a encouragés et nous a ouvert sa bibliothèque et tout spécialement à Mme Huguette Brunet, Mme Gail Kun, M. Marino Kristjanson, M. Lucien, F. Michaud, Mme Hazel Roberts.

Nous faisons une mention toute spéciale du Conseil des Arts du Canada dont le personnel ne nous a jamais ménagé son aide et ses conseils, en particulier: feu M. Alan Armstrong, Mme Audrey Forster, M. André Fortier, M. Claude Gauthier, M. Norman Lamont, M. Guy Rocher.

Pour nous avoir fourni des statistiques sur les universités, nous remercions:
 Doyen F.A. Aldrich, université Memorial
 Dr L.-P. Chiasson, université St. Francis Xavier
 Doyen M.-R. Foran, Nova Scotia Technical College
 Mlle Jeannita Gaudet, préposée aux dossiers, université de Moncton
 Dr Hugh Gillis, université St. Mary's
 Doyen J.B. Hynes, université de Calgary
 Doyen S.A. Jennings, université de Victoria
 Doyen R.J. Kavanagh, université du Nouveau-Brunswick
 M. Normand Lachapelle, université de Sherbrooke
 Doyen K.T. Leffek, université Dalhousie
 Doyen K.T. McCallum, université de Saskatchewan
 Doyen J.R. McGregor, université de l'Alberta
 Doyen I. McTaggart-Cowan, université de Colombie-Britannique
 M. Schweiger, université de Moncton
 Doyen S. Standil, université du Manitoba
 Doyen A.B. VanCleave, université de Regina
 Doyen J. Wheatley, université Simon Fraser.

Des étudiants et des associations d'étudiants des cycles supérieurs nous ont écrit. Qu'ils en soient ici remerciés, notamment:
 John E. Barrett
 Barbara Bernhart
 Felix Cherniavsky
 K. Jean Cottam
 M.H. Lewis
 Carol Wootton
 K.G. Runge, de l'Association des étudiants avancés de l'université Western Ontario
 Janet Woodie, de l'Association canadienne des étudiants avancés
 Les associations des étudiants des cycles supérieurs des universités de Toronto, de l'Alberta et Dalhousie.

Nous sommes redevables à nombre de bibliothécaires qui nous ont fourni de la documentation.

Donald Baird, université Simon Fraser
 Jacqui Bench, université Carleton
 E.J. Belton, université Lakehead
 Jean Boone, université du Nouveau-Brunswick
 Rev. Charles Brewer, université St. Francis Xavier
 Angela Carter, université Western Ontario
 Simone Clermont, université de Moncton
 W.R.M. Converse, université de Calgary
 Ruth Craig, université de Calgary
 Dorothy Davidson, université McMaster
 D.W. Halliwell, université Victoria
 James Hogan, université Brock
 Margaret MacKenzie, université de Moncton
 Eleanor E. Magee, université Mount Allison
 Rev. Arthur Millward, collège St. John's
 Hans Möller, université d'Ottawa
 Andrzej H. Mojewski, université Laurentienne
 Elizabeth Sylvester, université McGill.

T. Barr Greenfield, Société canadienne pour l'étude de l'enseignement
supérieur
J.E. Hogarth, directeur, Administrateurs de la recherche canadienne
B.G. Hogg, université de Winnipeg
Owen G. Holmes, université de Lethbridge
H.M.B. Hurwitz, université de Guelph
Wayne Ingalls, université Mount Saint Vincent
Jean-Marie Joly, université d'Ottawa
J.M. Kelly, collège St. Michael's, Toronto
F.J. Kidd, ministère des Collèges et universités, Toronto
Leslie J. King, université McMaster
Robert J. Lachapelle, Secrétariat d'Etat
Jean-Marc Lalancette, université de Sherbrooke
Anne Lancashire, Ecole des études supérieures, Toronto
H. Ian Macdonald, université York
A.H. Maclean, université Acadia
J.B. MacMartin, University Grants Commission (Commission des
subventions aux universités), Winnipeg
B.C. Matthews, université de Waterloo
Jean-Louis Meunier, Service des subventions et bourses universitaires,
Conseil national de recherches du Canada
Arthur Motyer, université Mount Allison
A. Naaman, université de Sherbrooke
T.E.W. Nind, université Trent
M.-L. Philippe Normand, université Saint-Paul
M.-V. Ouellet, Université du Québec
Jean-Guy Paquet, université Laval
Gilles Paquet, université Carleton
Allan Paivio, Association canadienne de psychologie
Jacques R. Parent, université du Québec à Trois-Rivières
F.F. Park, Service des subventions et bourses universitaires, C.N.R.
M. Maurice Richer, Conseil des ministres de l'éducation
R.H. Roy, faculté des études supérieures, université de Victoria
M. Schweiger, université de Moncton
Michael Sheldon, université Concordia
David E. Smith, université de Saskatchewan
H.B. Stewart
Paul Thomas, Legal Research Institute (Institut de recherches juridiques),
université du Manitoba
I. Valen, ministère de l'Education, Victoria
Gilles Valence, université de Sherbrooke
J. Vasseur, université de Montréal
R.L. Watts, université Queen's
D.C. Williams, université Western Ontario.

1 7) Institute of Islamic Studies (Institut des études islamiques), université McGill, Charles Adams.

1 8) Institute for Northern Studies and the Arctic Research Training Centre (Institut des études nordiques et centre de formation à la recherche sur l'Arctique), université de Saskatchewan, Robert M. Bone.

1 9) Institute of Pastoral Training (Institut de formation pastorale), Halifax, R. Gordon Nodwell.

2 0) Institut supérieur des sciences humaines, université Laval, Guy Godin.

2 1) Interuniversity Centre for European Studies (Centre interuniversitaire des études européennes), Montréal, Frederick Krantz.

2 2) Legal Research Institute (Institut de recherche juridique), université du Manitoba, Paul Thomas.

2 3) Natural Resource Institute (Institut des ressources naturelles), université du Manitoba, G. Francis, E. Nickel, P. Nickel.

2 4) Shastri Indo-Canadian Institute (Institut indo-canadien Shastri), Thomas More Institute of Canada for Research in Adult Liberal Studies (Institut canadien Thomas More pour la recherche dans les études libérales chez l'adulte); Emily Elizabeth Cran, Allen J. Hanley, Stanislaus Machnik, J. Martin O'Hara, Charlotte Tansey, R. Eric O'Connor, s.j., président.

Nous exprimons notre reconnaissance à ceux dont la collaboration et l'initiative ont facilité la transmission de mémoires, de données sur le financement de la recherche ou autres renseignements utiles:

J.-H. Archer, université de Regina

Jean-Paul Baillargeon, ministère de l'Éducation, Québec

H.W. Baldwin, université Western Ontario

John Banks, Conseil canadien de recherches sur les humanités

Louis Berlinguet, Université du Québec

J.M.R. Beveridge, université Acadia

Gilles Boulet, université du Québec à Trois-Rivières

Maurice Brossard, université du Québec à Montréal

Iain Bruce, université Memorial

Joanne Harris Burgess, Association des études littéraires canadiennes et québécoises

M. Denis Carrer, université d'Ottawa

T.C. Clark, Office of Research Administration (Bureau de l'administration de la recherche), université de Toronto

F.A. Demarco, université de Windsor

Robert Després, Université du Québec

L.H. Durling, Maritime Provinces Higher Education Commission

(Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes)

John Evans, université de Toronto

W.D. Farr, université York

Goldwin S. French, université de Victoria

Louis Gendreau, Conseil des universités, Québec

B.J. Glick, Research Grants Officer (Agent des subventions de recherche), université McGill

- Exposés provenant de centres et d'instituts:
- 1) Canadian Plains Research Center (Centre de recherche sur les plaines canadiennes), université de Regina, W.D. Stewart.
 - 2) Center for Settlement Studies (Centre d'études sur l'habitat), université du Manitoba, Comité de la politique, J.B. Nickels, J.A. Riffel.
 - 3) C.R.A.D. (Centre de recherches en aménagement et développement), université Laval, Pierre Guertin.
 - 4) C.R.A.R. (Centre de recherches en aménagement régional), université de Sherbrooke, Claude Greflard.
 - 5) C.R.D.E. (Centre de recherches en développement économique), université de Montréal, Pierre-Paul Proulx.
 - 6) C.R.I.U. (Centre de recherches en innovations urbaines), université de Montréal, Jean-Paul Gagnon.
 - 7) C.R.U.U. (Centre de recherches urbaines et régionales), Institut national de la recherche scientifique, Gérard Fortin.
 - 8) Centre de recherches en psycho-mathématiques, université de Sherbrooke.
 - 9) Centre de recherches en sociologie religieuse, université Laval, Raymond Lemieux, Paul Remy, Jean-Paul Rouleau.
 - 10) Centre for French Area Studies (Centre des études françaises), université Queen's, Pierre B. Gobin.
 - 11) Centre for Learning and Development (Centre de l'apprentissage et du développement), université McGill, George L. Geis, Bruce M. Shore.
 - 12) Centre international de recherches sur le bilinguisme, université Laval, Jean-Guy Savard.
 - 13) Committee on Northern Studies (Comité des études nordiques), université du Manitoba, W.W. Koolage, R.E. Longton.
 - 14) Groupe consultatif sur les enquêtes-sondages, Raymond Breton, Toronto, Jacques Brazeeu, Montréal, Léon Dion, Laval, Harry Eastman, Toronto, David Elkins, université de Colombie-Britannique, Maurice Finard, McGill, Jenny Podoluk, Statistique Canada, Fred Schindler, Département d'Etat chargé des affaires urbaines, Mildred Schwartz, Illinois.
 - 15) GRIDCO (Groupe interdisciplinaire de recherche en développement de l'Est du Québec), université du Québec à Rimouski, Fernand Harvey, coordonnateur, Noël Bélanger, Yvon Bouchard, Pierre Bruneau, Yves Dion, Clermont Dugas, Pierre Fortin, Jacques Lemay, Guy Massicotte, James D. Thwait.
 - 16) Institute of Applied Mathematics and Statistics (Institut de statistiques et de mathématiques appliquées), université de Colombie-Britannique, Frederic Y.M. Wan.
 - 17) Institute for Behavioural Research (Institut de recherche sur le comportement), université York, H. Michael Stevenson.
 - 18) Institute of Child Guidance and Development (Institut d'orientation et de développement de l'enfant), université de Saskatchewan, John McLeod.
 - 19) Institute of Comparative Law (Institut de droit comparé), université McGill, H.R. Hahlo.
 - 20) Institute of Intergovernmental Relations (Institut des relations intergouvernementales), université Queen's, R.M. Burns.

- 34) Université Western Ontario, H.W. Baldwin, D.A. Chambers, J.G. Rowe, H.B. Stewart
- 35) Université de Windsor, C.P. Crowley
- 36) Université de Winnipeg, Comité du sénat sur les études supérieures
- 37) "York University Libraries" (Les bibliothèques de l'université York), Thomas O'Connell
- 38) "The Essential Role of Library Facilities in the Humanities and Social Sciences" (Le rôle essentiel des locaux des bibliothèques dans les humanités et les sciences sociales), Susan B. Merry, Bibliothèque de l'université de Toronto
- 39) Bibliothèque de l'université de Regina, S. Harland
- 40) Anthony Blackburn, département de géographie, université de Windsor
- 41) "Studying and Living in Other Cultures" (étudier et vivre au milieu de cultures différentes), A.R. Kear, université du Manitoba
- 42) T.M. Robinson, collège Trinity
- 43) Mary White, collège Trinity
- II. *En provenance d'associations de spécialistes:*
- 1) Association canadienne de Hispanistas (Association canadienne des hispanistes), Kurt L. Levy
- 2) Association canadienne de philosophie, M.J.A. Brook et J.-A. Plamondon
- 3) Association canadienne pour l'étude des langues et de la littérature du Commonwealth, R.T. Robertson
- 4) Association canadienne des slavistes, Z. Folejewski
- 5) Association des professeurs d'allemand des universités canadiennes, Hans Eichner, Kari Grimstad, présenté par Robert H. Farquharson
- 6) Conseil canadien de développement social, R. Baetz
- 7) Conseil canadien de recherches urbaines et régionales, Meyer Brownstone
- 8) Association canadienne de psychologie, Robert Gardner, Harry Hurwitz, Allan Paivio
- 9) Société canadienne pour les études italiennes, Antonio d'Andrea
- 10) Société canadienne pour l'étude de la religion, ensemble de mémoires présenté par Cathleen M. Going
- a) Exposés individuels de
Daniel Fraikin, université Queen's
Cathleen M. Going, institut Thomas More
John Sandys-Wunsch, université Memorial
C. Peter Slater, université Carleton
- b) Département des sciences religieuses, université d'Ottawa, Georges Tissot
- c) Département de religion, université Concordia, Charles Davis
- d) Département des sciences religieuses, université du Québec à Montréal, Roland Chagnon
- e) Département de religion, université McMaster, Société canadienne des études classiques, Leonard Woodbury
- 12) Conseil canadien de recherches sur les humanités, John Banks

- b) Summary of responses of the Humanities Departments at the Memorial University of Newfoundland to the questionnaire prepared by the Canada Council Commission on Graduate Studies for the use of Canadian Learned Societies (Sommaire des réponses des départements de lettres de l'université Memorial de Terre-Neuve au questionnaire de la Commission du Conseil des Arts du Canada sur les études supérieures, destiné aux sociétés savantes canadiennes).
- c) "Graduate Studies and Research in the Social Sciences" (études supérieures et recherche en sciences sociales), les départements de science sociale, Hugh Whalen, président, F. Johnstone, Robert Paine, Noel Roy, Maurice Scarlett, "les débris d'une petite université francophone isolée dans les provinces de l'Atlantique", université de Moncton, Greg Allain, Léandre Desjardins, René Lecomte, Jules Léger, Clément Morin, Serge Morin, Eugène Richard, Michel Saint-Louis, Université de Moncton, Conseil de recherches, B.J. Newbold, Université Mount Allison, William Christian, Université Mount Saint Vincent, Université du Nouveau-Brunswick: Gilbert D. Allardyce, W.C. Desmond Pacey, Lauriat Lane, Peter M. McGahan, John Reid, Université d'Ottawa, faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, école des études supérieures, Comité de l'école des études supérieures, Université de l'Île-du-Prince-Édouard, Kenneth L. Ozmon, Université du Québec, Vice-président à la recherche, Université du Québec à Trois-Rivières: Doyen des études avancées et de la recherche, C.K. Knapper et A.B. VanCleave, soumis par A.B. VanCleave, Autres contributions de J.A. Boan, Économie, E.H. Dale, Géographie, S. Harland, Bibliothèque, C.B. Koester, Histoire, M. Lundlie, Français, John C. Nugent, Arts plastiques, R.K. Pope, Anthropologie, J.K. Roberts, Science politique, Eric Salmon, Théâtre, W.D. Stewart, Canadian Plains Research Center (Centre de recherche sur les plaines canadiennes), Université St. Francis Xavier, "Address to Workshop on Social Science Research Needs of Smaller Canadian Universities" (allouation à l'atelier sur les besoins des chercheurs en sciences sociales des petites universités canadiennes), par John T. Sears, avec des documents de F. Harrison, Ken den Heyer, W. Jackson, R. MacLean, J.B. Stewart et D. Wood.
- 28) Université Saint-Paul
- 29) Université de Saskatchewan, David Smith
- 30) Université Simon Fraser, Jon Wheatley.
- 31) Université Trent
- 32) Université de Victoria, Christine Mather, présidente, et le sous-comité du Conseil de la faculté des études supérieures, G.V. Downes, L. Laudadio, M. Micklewright, avec des contributions de Alan Gowans, R.R. Jeffels et David L. Jeffrey.
- 33) Université de Waterloo, M. Vogel-Sprott, G. Hibbard, E. Holmes et G. () Stradner

- 1 2) Université McGill, ensemble de mémoires, présenté par W.F. Hirschfeld.
Comité de la faculté:
J.R. Mallory, responsable
Butenhuis (Anglais)
Professeurs
Galavarris (Histoire de l'art)
Green (Economie)
Hills (Géographie)
Hoffmann (Histoire)
Robinson (Sociologie)
Trentman (Philosophie)
Trigler (Anthropologie)
Whitmore (Gestion)
Département d'études classiques.
c) Faculté de musique, Paul Pedersen.
d) Département d'histoire de l'art, George Galavarris.
e) Institut des études islamiques, Charles Adams.
f) Département des études russes et slaves, John Greer
Nicholson.
g) Education.
h) "Draft Proposal for PhD in Educational Psychology"
(Avant-projet pour le doctorat en psychologie de l'éducation), George L. Geis, Bruce M. Shore, Centre for Learning and Development (Centre de l'apprentissage et du développement).
i) Département des langues et littératures espagnoles, S. Lipp.
j) Département d'anthropologie:
1. "The Funding of Anthropological Research" (Le financement de la recherche anthropologique), Dan R. Aronson.
2. "Le rôle des études graduées sur la qualité d'un département", Jérôme Rousseau.
3. "L'anthropologie et les objectifs nationaux canadiens", Bernard Arcand.
4. "The Role of Research Abroad in Anthropology" (Le rôle de la recherche anthropologique à l'étranger), Philip Carl Salzman.
k) Rapport d'une étudiante en anthropologie, Jane Bestor.
Université McMaster, Leslie J. King.
1 4) Université du Manitoba, faculté de droit, C.H.C. Edwards et Keith Turner.
1 5) Université Memorial, ensemble de mémoires.
a) "Public Policy, Graduate training and the Humanities" (Politique publique et formation supérieure dans les humanités), Comité des humanités, C.R. Robinson, président, D. Alexander, F.L. Jackson, G.M. Story.

1 3)	"Political Science in Canada: Graduate Studies and Research" (Science politique au Canada: études supérieures et recherche). Monographie de l'Association canadienne de science politique; Hugh G. Thorburn, université Queen's.
1 4)	"Les études avancées de science politique dans les départements francophones". Monographie de la Société canadienne de science politique; Vincent Lemieux, université Laval.
	D'autres rapports ou études ont été faits expressément pour et par la Commission. Ce sont les suivants:
1 5)	"Canadian University Libraries and Research in the Humanities and Social Sciences" (Bibliothèques universitaires et recherche en lettres et sciences humaines au Canada), William Watson et Basil Stuart-Stubbs.
1 6)	Rapport des rencontres avec des gradués de l'université de Montréal et de l'université Laval, Françoise Labarre.
1 7)	"Aspirations et besoins des étudiants, chercheurs en formation", Blaise Lefebvre.
1 8)	Enquête sur l'opinion des étudiants, Ellen Windheim.
1 9)	Grandes lignes d'un scénario/base de données pour une enquête sur les étudiants des cycles supérieurs, T.F. Carney, université du Manitoba.
2 0)	Etude du financement de la recherche, M. Miner, D. Caskie, G. Laroque.
2 1)	Analyse de cohorte, M. Miner.
2 2)	Etude du Conseil des Arts du Canada, M. Miner.
2 3)	Analyses statistiques, D. Caskie.
B	Notes et mémoires envoyés à la Commission d'enquête sur les études supérieures dans les sciences humaines:
I	<i>En provenance des universités ou de particuliers dans des universités:</i>
1)	Université Acadia, J.M.R. Beveridge.
2)	Université Bishop's, professeurs P.A. Baskerville, R.W.E. Forrest, R.E. Reeve, G. Reizeff, F. Siddiqui, présenté par R.E. Reeve.
3)	Université Brock, Alan Earp.
4)	Université de Calgary, faculté des études supérieures, présenté par W.A. Cochran.
5)	Université Concordia, Michael Sheldon.
6)	Université de Guelph, H.S. Armstrong.
7)	Université King's College, Halifax, J. Graham Morgan.
8)	Université Lakehead, Andrew D. Booth.
9)	Université Laval, Larkin Kerwin.
10)	Université Laurentienne, Edgar Wright.
1 1)	Université de Lethbridge, Conseil du doyen.

- 6) "A Commitment to Excellence" (A la recherche de l'excellence). Rapport du groupe de travail de l'université Queen's:
David Easton, président
Kathryn Bindon
Susan Dick
Albert Fell
Frank Flatters
Peter Gohéen
George Hawlyk
Richard Simeon.
- 7) Rapport du groupe de travail de l'université de Toronto:
John Leyrerle, président
Catherine Aird
Claude T. Bissell
Raymond Breton
Harry Eastman
James Ham
Brian Merriees
Calvin Normore
John C. Polanyi
A. E. Satarian
R. A. Spencer.
- 8) "Graduate Studies and Research at York University in the Humanities and Social Sciences. Past, Present and Future" (Études supérieures et recherche en lettres et sciences humaines à l'université York. Passé, présent, avenir). Rapport du groupe de travail de l'université York:
David V.J. Bell, président
Barry Argyle
Kimmo Innanen
Régéan Landry
John O'Neill
Graham F. Reed
Deborah H. Samuel.
- 9) "Graduate Studies in English in Canada" (Études supérieures d'anglais au Canada). Monographie de l'Association des professeurs d'anglais des universités canadiennes:
Sidney Warhaft, université du Manitoba.
Monographie de l'Association des professeurs de français des universités canadiennes:
Jack Warwick, université York.
- 11) "Geography: Trends and Patterns of Graduate Studies in Recent Years and Future Prospects" (Géographie: tendances et profil des études supérieures au cours des dernières années et orientations futures). Monographie de l'Association canadienne des géographes:
Trevor Lloyd, université McGill.
- 12) "Recent Tendencies in Graduate Research in History" (Tendances récentes de la recherche aux cycles supérieurs en histoire). Monographie de l'Association canadienne d'histoire:
Carl Berger, université de Toronto.

Remerciements

A.

Un certain nombre d'enquêtes et études spéciales ont été menées par des universitaires membres de groupes de travail dans des universités représentatives et dans des associations de spécialistes pour aider les commissaires dans leur enquête et leur analyse. Ce sont les suivantes:

- 1) Rapport du groupe de travail de l'université de l'Alberta:
E.J.H. Greene, président
J. Forster
W.D. Gainer
M.E. Jenkinson
J.R. Nursall
J.H. Terfloth.
- 2) Rapport du groupe de travail de l'université de Colombie-Britannique:
John Norris, président
R.A.M. Robson
D.G. Stephens.
- 3) "The Role of the Humanities and Social Sciences in the Graduate Program" (Place des lettres et sciences humaines dans les études supérieures), Rapport du groupe de travail de l'université Dalhousie:
R.L. Comeau, président
R.D. Crouse
Doris Dyke
Robert Flute
James Gray
R.H. March
Jennifer Smith
D.W. Stairs.
- 4) Rapport du groupe de travail de l'université Laval:
Jean Hamelin, président
André Côte
Marc-André Lessards
Claude Rochette
Réal Tremblay.
- 5) "Les études supérieures en sciences humaines", Rapport du groupe de travail de l'université de Montréal:
Jacques Ménard, Louis Mahieu, co-présidents
Jocelyne Bernier
Bruno Cardu
René Lévesque
Camille Limoges
Musto Michélena
Laurent Sauterre
Jean-Pierre Vallot.

- II. Chaque étude disciplinaire devrait alors déterminer les besoins futurs et les perspectives à la lumière de cette évolution.
- a) Est-il possible de déduire des programmes existants les objectifs de la formation supérieure dans la discipline? Ces programmes sont-ils effectivement destinés à atteindre ces objectifs ou y a-t-il des illlogismes ou des contradictions qui pourraient être éliminés? L'évolution des études supérieures dans cette discipline suggère-t-elle des problèmes spécifiques d'argent que les organismes de subvention devraient prendre en considération?
- b)
- a) La période comprise dans l'étude sera déterminée par les tendances des études supérieures dans le domaine concerné et par l'information accessible. On s'attend à ce que chaque étude porte sur au moins les dix dernières années de développement, mais elle peut couvrir vingt ans ou davantage, si cela semble possible ou souhaitable.
- b) L'aspect qui devrait retenir une attention spéciale est l'évolution des programmes d'études supérieures dans cette discipline. Les programmes ont-ils été modifiés de façon à englober de nouveaux domaines, à refléter des concepts en évolution ou à mettre l'accent sur la recherche et l'enseignement aux cycles supérieurs? La proportion des cours augmentée ou diminuée-t-elle dans le programme de doctorat?
- c) Résumons: Quels sont les objectifs des cours dans le programme d'études supérieures?
- d) Il est aussi question du programme de maîtrise. Celle-ci tend-elle à devenir un niveau terminal avec des objectifs distincts? Ou bien, est-ce que le programme de maîtrise semble être la première étape d'un programme de doctorat? Y a-t-il eu un changement dans l'importance accordée aux thèses dans le programme de maîtrise?
- d) Autre aspect des programmes d'études supérieures qui peut être révélateur: les changements possibles dans la nature et le but des thèses. Les sujets de thèses se sont-ils rétrécis et sont-ils devenus plus spécialisés? Y a-t-il eu un accent grandissant mis sur la méthodologie? Les sujets de thèses reflètent-ils des intérêts changeants dans la discipline?
- e) Résumons: Quels sont les objectifs des thèses dans le programme d'études supérieures?
- e) Les fluctuations des possibilités d'emploi ont-elles eu une influence sensible sur le programme d'études supérieures?

- Les programmes et les méthodes pédagogiques pourraient-ils favoriser l'augmentation du nombre des chercheurs? Comment?
- Quelles conditions pourraient favoriser l'accomplissement d'une fonction de "professeur-chercheur", parfaitement définie et exécutée?

c) L'organisation de la recherche

- Les règles de financement de la recherche favorisent-elles l'organisation de la recherche multidisciplinaire intégrée à l'enseignement?
- Quelles nouvelles politiques et nouvelles règles des organismes comme le Conseil des Arts du Canada et l'Institut de Recherche Politique, devraient-ils établir pour assurer un meilleur soutien et développement des sciences humaines?
- L'organisation de la recherche en sciences physiques semble à plusieurs points de vue plus avantageuse: budget de salaires à des assistants, programme d'été, facilité d'obtention de locaux et d'équipements, etc. Pourquoi les sciences humaines ne profitent-elles pas de ces mêmes facilités et comment est-il possible de changer cette situation?
- La formule de séminaire de recherche est-elle pratiquée à votre université? Si oui, quelle évaluation faites-vous de cette formule et d'autres semblables?
- Les règles de financement de la recherche favorisent-elles la concertation entre l'établissement, les chercheurs et les étudiants? Si oui, en quoi? Comment?

d) Les grandes orientations

- Qui sont les étudiants attirés par les sciences humaines et quelle est leur qualité?
- Quelles sont les aspirations présentes et souhaitables des étudiants? Comment expliquer le nombre faible d'étudiants qui terminent leurs travaux de thèse?
- Dans quels sens les professions des sciences humaines sont-elles appelées à évoluer?
- Dans la mesure où l'université se réserverait la responsabilité de faire la recherche, quelle est la gamme des meilleures formules (centres, départements, instituts, etc.)?
- La pratique de la recherche a-t-elle ou devrait-elle avoir une dimension nationaliste?
- Compte tenu des contraintes qui s'y rattachent, que penser d'une stratégie de développement des meilleurs centres de recherche et d'enseignement qui supposerait un réseau entre les universités?
- Quels sont les effets prévisibles du développement de l'éducation permanente sur l'enseignement et la recherche?

6. Principaux thèmes de réflexion pour l'étude d'une discipline

La tâche de notre Commission est d'examiner l'orientation des études supérieures durant les dernières années et d'en déterminer les besoins futurs et les perspectives. Nous demandons à des groupes de travail d'étudier certaines disciplines faisant l'objet de notre enquête sur les études supérieures dans les sciences humaines.

1. L'étude de chaque discipline devrait porter sur l'évolution récente des études supérieures dans cette discipline au Canada.

l'enseignement et de la recherche suivis dans les études de deuxième et troisième cycles ainsi qu'au niveau postdoctoral dans les universités canadiennes et, particulièrement, dans leur université, pour ensuite formuler les recommandations utiles.

Il est évident que la Commission elle-même, par l'ensemble de ses travaux, entend couvrir la gamme complète des questions relatives à son mandat. Tout en invitant ses groupes de travail à se prononcer sur toutes les questions qu'ils jugent importantes, la Commission leur demande de s'attacher à certains aspects particuliers de l'étude.

Sans être exclusive, la Commission propose quatre grands secteurs d'enquête qu'elle illustre par ce qu'elle croit être les principales questions rattachées à chacun d'eux.

Pour chacune des questions, la Commission souhaite obtenir un inventaire complet des faits, mais aussi une série de commentaires et de recommandations sur les meilleurs moyens d'améliorer de façon réelle et cohérente les situations qui le méritent.

Compte tenu du temps disponible et des limites budgétaires, les groupes de travail auront intérêt à ne pas entreprendre de recherches qui aboutiraient à de nouvelles données, mais plutôt à réunir et analyser les données existantes.

a) La recherche

- Compte tenu des besoins d'instrumentation, des exigences de la méthodologie et des contraintes de l'enseignement, quelle est la définition de la recherche en sciences humaines?
- Quels sont les facteurs qui font la différence entre la recherche fondamentale et la recherche pratique en sciences humaines?
- Quelle est la disparité entre la recherche quantitative et la recherche qualitative et quelles en sont les causes et conséquences?
- Quels sont les critères utilisés à votre université pour évaluer l'importance et le rendement de la recherche?
- Quels sont les secteurs des problèmes humains et sociaux qui s'imposent prioritairement et la communauté des chercheurs y est-elle assez sensible?
- Dans votre université, quelle est l'ampleur de la recherche non subventionnée et son utilité pour les sciences humaines?
- Quels sont, actuellement, les secteurs de pointe et d'excellence dans le domaine des sciences humaines à votre université?

b) La relation "enseignement-recherche"

- Quelles sont les formes que prend la complémentarité entre l'enseignement et la recherche?
- Quels sont les critères de distinction et de ressemblance entre le secteur des humanités et des sciences sociales?
- Quelles formes pédagogiques de l'enseignement et quelles règles d'organisation de la recherche permettraient une plus grande complémentarité?
- Compte tenu d'une certaine "incompatibilité" entre enseignement et recherche, en ce sens où la recherche pourrait priver l'enseignement de ses meilleures ressources, le milieu universitaire devrait-il se vouer uniquement à l'enseignement?
- Quelles sont les formes de recherche pratique (*mission-oriented*) qui s'avèrent incompatibles avec les exigences de l'enseignement?

1. Mandat préliminaire de la Commission d'enquête sur les études supérieures dans les sciences humaines:

- Enquêter et présenter un rapport sur la nature et les objectifs des études universitaires supérieures en sciences humaines et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, examiner en particulier l'évolution des études supérieures au cours des dernières années, et évaluer les possibilités et les besoins futurs dans ce domaine à la lumière
- des intentions et espérances des étudiants;
- du rapport des études supérieures avec le développement des universités et la recherche de pointe;
- des possibilités d'emploi pour les personnes qui font des études avancées en sciences humaines, et
- en général, de la contribution des études universitaires supérieures dans les sciences humaines à la vie économique, sociale, culturelle et politique du Canada.

2. Rôle des groupes de travail

La Commission a mis en place huit groupes de travail à travers le pays dans les huit universités suivantes: Colombie-Britannique, Alberta, Queen's, Toronto, York, Laval, Montréal et Dalhousie.

Ces groupes de travail entreprennent des analyses et formulent des recommandations sur une *partie* du mandat de la Commission. Tout en étant propriétaire de ces travaux, la Commission en demeure indépendante et n'est responsable que du contenu de son propre rapport. Cependant, elle pourra reproduire en annexe à son rapport les travaux qu'elle aura commandés.

3. Composition des groupes de travail

Chaque groupe de travail est placé sous la responsabilité d'un président à temps plein qui s'entoure de quatre ou cinq collaborateurs à temps partiel. La Commission, sans vouloir imposer ses vues, souhaite que la participation des étudiants soit assurée par la présence d'un des leurs à ce groupe de travail. De plus, elle croit qu'il serait fort stimulant pour chaque groupe de travail d'inviter un représentant du secteur des sciences physiques afin d'encourager l'expression des points de vue différents et complémentaires sur des questions de méthodologie, de pédagogie, d'administration, etc.

4. Échéancier

Les groupes de travail doivent déposer leurs rapports auprès des commissaires pour le 30 janvier 1975. En vue de suivre l'évolution des travaux et de permettre un échange de vues, la Commission convoquera les présidents des groupes de travail durant la deuxième quinzaine de novembre 1974 et la deuxième quinzaine de janvier 1975. Enfin, le directeur exécutif de la Commission se tiendra en communication régulière avec chacun des représentants, tout en entreprenant une tournée auprès des groupes de travail au cours de la deuxième quinzaine du mois d'octobre 1974.

5. Mandat des groupes de travail

La Commission d'enquête sur les études supérieures dans les sciences humaines a confié à ses groupes de travail la tâche de faire l'inventaire et l'analyse des politiques, des modèles d'organisation et des règles de fonctionnement de

Annexes



Pour les universités elles-mêmes, nous voudrions davantage de latitude. Depuis quelques années, l'importance croissante des fonds publics dans le domaine universitaire et le besoin de planification de l'enseignement postsecondaire ont imposé des restrictions à l'autonomie des universités. Or, sans une certaine autonomie, on ne peut guère s'attendre à la diversité et la vitalité au sein des systèmes provinciaux ou régionaux. Dans les départements, nous souhaitons que l'enseignement supérieur et la recherche soient, dans toutes les disciplines des humanités et des sciences sociales, d'excellente tenue. Entre ces deux domaines et même entre leurs diverses disciplines, les différences sont prononcées. Dans les années à venir, les sciences sociales subiront sans doute le contre-coup d'une demande accrue en recherche orientée et devront faire face aux problèmes que connaissent déjà les sciences naturelles. Les humanités risquent d'être négligées, car on considère généralement que les recherches qu'on y fait ne sont pas aussi pertinentes. Les Conseils de recherche et les universités doivent agir sans retard.

Malgré les différences évidentes entre les sciences sociales et les humanités, il ne faut pas oublier que leurs caractéristiques et leur objet sont très voisins. Les étudiants et les chercheurs en humanités ou en sciences sociales ont des intérêts communs, et nos vœux au sujet de l'enseignement supérieur et de la recherche portent sur chacun de ces deux secteurs. Les mesures proposées devraient déboucher sur un meilleur enseignement et une vie intellectuelle plus intense dans toutes les disciplines, tout en étant assez souples pour répondre aux besoins particuliers de chacune d'elles.

région peut encore contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. Dans le régime actuel, les universités se disputent les meilleurs candidats au doctorat en leur offrant des bourses alléchantes ou des assistants d'enseignement et de recherche. Par nos recommandations au sujet des bourses de doctorat, nous voudrions que les motifs intellectuels l'emportent sur les incitations financières. Les meilleurs candidats auront des bourses qui comprendront le paiement des frais de scolarité et ils pourront choisir une université en fonction de la qualité de l'enseignement. Ainsi, les universités les plus cotées attireront les meilleurs étudiants.

En ce qui touche la recherche, nos propositions visent aussi à pallier les restrictions financières qui ont poussé les universités à encourager la recherche contractuelle; nous voudrions qu'il leur soit plus facile de faire de la recherche libre et d'entreprendre des études sur des sujets qui les intéressent davantage ou dans lesquels elles sont spécialisées. Les universités n'auront plus à assumer les coûts indirects des travaux financés par le Conseil des Arts ou l'organisme qui lui succédera et, peut-être même, n'auront-elles plus à payer le traitement du chercheur principal. On pourra aussi rembourser aux universités une partie des dépenses engagées pour monter leurs bibliothèques. Ces dispositions financières n'auront qu'un effet limité sur le budget total de la plupart des universités, mais, grâce à elles, on pourra allouer des fonds supplémentaires aux établissements qui le méritent. On favorisera ainsi une saine concurrence, puisque les universités utiliseront les fonds obtenus pour améliorer leurs installations de recherche ou financer les travaux de leurs professeurs. D'ores et déjà, les universités pourront consentir des sommes plus importantes aux recherches de leurs professeurs. Nous aimerions que les universités attachent une attention particulière aux coûts de préparation d'un projet de recherche et de rédaction du rapport qui couronne le travail, tout en nous abstenant de faire des recommandations précises.

Certaines universités accordent déjà une aide substantielle à la recherche et chacune d'elles doit décider de la forme de cette aide. Une saine émulation entre les universités peut se révéler fructueuse dans la mesure où le but recherché est la qualité de l'enseignement.

Dans ce rapport, nous avons tenté de décrire la situation des études supérieures et de la recherche au Canada. Par nos propositions, mêmes partielles, nous voudrions contribuer à leur amélioration, mais encore faudra-t-il tenir compte de bien des détails pour le moins complexes. Nous avons toutefois la conviction d'avoir proposé l'essentiel de ce que devrait être l'orientation future du gouvernement fédéral dans ce domaine.

Nous avons moins à dire aux gouvernements provinciaux. Nous avons néanmoins proposé de nouvelles conditions d'admission au doctorat dans les systèmes universitaires provinciaux ou régionaux, qui vont de pair avec nos recommandations au sujet de l'aide financière accordée aux candidats au doctorat. Toutefois, dans la plupart des secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, les responsables provinciaux ou régionaux et les autorités universitaires sont mieux en mesure d'évaluer les besoins et de trouver les meilleurs moyens d'atteindre leurs objectifs. Il faudra que les gouvernements provinciaux augmentent fortement leur aide à la recherche libre en humanités et en sciences sociales. Le Conseil des Arts et le nouveau Conseil de recherches en sciences humaines devraient accorder une aide particulière à la recherche libre, à l'heure où la majeure partie des fonds disponibles sont consacrés à la recherche orientée. Pour leur part, les gouvernements provinciaux ne peuvent ici renoncer à leurs responsabilités. Avec la création de réseaux universitaires provinciaux ou régionaux, les provinces doivent, plus que jamais, veiller au développement harmonieux des universités et, compte tenu de l'importance croissante de la recherche orientée, elles ont le devoir de prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre. Chaque province ou région devrait se doter d'un organisme semblable au Conseil fédéral de recherches, afin de venir en aide à la recherche libre en lettres et sciences humaines.

L'application de ces recommandations aura un effet sur la situation financière de chaque université. Les universités canadiennes ont perdu leur sens de l'initiative et la plupart d'entre elles ont tendance à devenir de plus en plus tributaires d'un système provincial ou régional. À notre avis, une saine concurrence entre les universités d'une province ou d'une

Dans ces pages, nous avons insisté sur le rôle que, dorénavant, devrait jouer le gouvernement fédéral dans les études supérieures et la recherche universitaire. Dans nos recommandations, nous prenons pour acquis que les fonctions essentielles de l'université demeureront inchangées. Celle-ci continuera à conserver, transmettre et étendre les connaissances et, dans les humanités et les sciences sociales, des spécialistes de l'analyse et de la critique sociale continueront de se livrer à ces activités. Cependant, deux développements importants obligent le gouvernement fédéral à repenser et modifier son rôle dans les études supérieures; d'une part, la recherche devient de plus en plus autonome dans les universités canadiennes et, d'autre part, des organisations d'enseignement postsecondaire ont été établies à l'échelon provincial et régional. Pour que les universités canadiennes exercent efficacement leurs fonctions, le gouvernement fédéral doit, à la lumière de ces développements, modifier ses politiques relatives aux études supérieures et à la recherche universitaire.

La plupart de nos propositions au sujet des mesures ou des politiques fédérales s'adressent au Conseil des Arts ou à l'organisme qui le remplacera, c'est-à-dire le Conseil de recherches en sciences humaines. En effet, une des fins du Conseil est de promouvoir la recherche indépendante, aspect de l'activité universitaire qui risque le plus d'être entravé par les développements récents de la recherche et le contrôle exercé par les provinces. Nous pensons que le Conseil doit continuer à venir en aide aux études supérieures. Cependant, son programme de bourses devrait être coordonné avec ceux des provinces ou des régions au stade initial et, quant aux modalités de renouvellement, on devrait considérer la réduction d'une thèse de doctorat comme une activité de recherche. S'agissant de la recherche, il faudrait lui donner le même appui financier, qu'elle soit indépendante ou commandée. Ici, notre première recommandation est que les subventions attribuées par le Conseil couvrent les frais indirects et le traitement du chercheur principal. Nous souhaitons aussi que le gouvernement fédéral apporte une contribution spéciale aux travaux menés dans les universités francophones et qu'il vienne en aide aux bibliothèques et aux diverses formes de communication entre spécialistes, tout en jouant un rôle de coordination.

Nous proposons une augmentation quasi arbitraire de toutes les subventions fédérales aux universités de langue française, qu'il s'agisse des bourses, des contrats de recherche ou des subventions de recherche du Conseil des Arts.

Nous recommandons une augmentation de 10 pour cent à toute subvention et tout contrat accordés par le gouvernement fédéral aux universités de langue française.

Ce supplément ne devra pas être à la charge de l'organisme qui donne la subvention ou le contrat, car celui-ci serait pénalisé chaque fois qu'il négocierait des contrats avec des universités de langue française ou attribuerait des subventions à des chercheurs de ces établissements. Nous proposons que le gouvernement fédéral autorise le Secrétaire d'Etat ou un autre organisme à verser ce supplément aux universités. Cette somme devra être payée à l'université et non à l'étudiant ou au chercheur et sera destinée à appuyer l'action de l'université pour hausser son niveau et améliorer ses installations de recherche. La somme sera fixée en fonction du nombre d'étudiants et de chercheurs que l'université pourra attirer, de sorte que les fonds soient versés aux établissements qui le méritent. Dans le cas des universités bilingues, le supplément ne sera consenti que pour les étudiants francophones ou les travaux de recherche menés en français.

Le gouvernement fédéral s'intéresse tout particulièrement au bilinguisme et au biculturalisme, lesquels sont intimement liés aux objectifs d'unité nationale. Les provinces s'en préoccupent aussi, mais c'est surtout à l'échelle fédérale que les deux groupes culturels sont le plus souvent associés. Toutefois, le principe de l'égalité des partenaires n'est pas toujours facile à mettre en pratique; comme le soulignait la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, il ne faut pas confondre égalité et uniformité et, compte tenu des nombreuses différences entre les deux groupes culturels, on doit accepter des compromis.

Les études supérieures en sont un exemple: une université ne peut offrir des programmes spécialisés que si elle a les professeurs et les moyens et si le nombre des étudiants le justifie. Ainsi, les universités de langue française ne pourront jamais offrir de choix aussi large que les établissements de langue anglaise, ne serait-ce qu'en raison de leur plus faible population étudiante. Toutefois, les universités francophones connaissent des difficultés particulières à propos des études supérieures. Elles font face à des coûts que ne pourraient réduire ni les cours de langue, ni la traduction. Elles doivent

garir leurs bibliothèques de revues et de livres français et de toutes les publications anglaises dignes d'intérêt. Beaucoup a été fait depuis quelques années pour améliorer les installations des universités francophones, enrichir leurs bibliothèques et accroître leurs moyens de recherche. En Amérique du Nord, il en coûtera toujours plus cher à une université francophone pour se doter d'installations d'enseignement et de recherche comparables à celles des autres établissements¹.

Il ne serait pas réaliste, à notre avis, de garantir l'égalité des chances en matière d'enseignement supérieur. D'ailleurs, il est impossible de déterminer si deux établissements ont des bibliothèques ou un corps professoral égaux. Une politique de "rattrapage" tournerait court, car nul ne pourrait dire à quel moment une université francophone aurait atteint le niveau des universités anglophones. Il y a lieu toutefois de prendre des mesures particulières pour compenser ce handicap inévitable des universités francophones au Canada.

¹ Voir Troisième partie du rapport complet.

organismes provinciaux et dont les travaux porteraient sur certaines questions relevant des provinces; il vaudrait mieux qu'il ne soit pas intégré à un ministère fédéral. On pourrait confier sa création à l'Association des universités et collèges du Canada, cet organisme étant relativement indépendant du gouvernement fédéral et possédant déjà une excellente bibliothèque de recherche. Jusqu'à présent, l'AUCC n'a pas eu de programme de recherche suivi, ce qui tient sans doute à ses structures. L'institut pourrait aussi relever d'une université, mais ses intérêts ne coïncideraient peut-être pas toujours avec ceux de l'université en question. Le nouveau Conseil de recherches en sciences humaines serait peut-être tout désigné pour ce centre de recherche. En effet, il a tout intérêt à se tenir au courant des nouvelles tendances des études supérieures et de la recherche et à évaluer les fruits des programmes de bourse et de recherche; il veillera par conséquent à ce que les recherches nécessaires soient faites. Le besoin de recherches suivies sur l'enseignement supérieur au Canada nous semble incontestable. Par ailleurs, il est clair que le gouvernement fédéral doit participer au financement de cette recherche.

ignorants. Par exemple, nous aurions voulu savoir l'influence que les facteurs socio-économiques peuvent avoir sur les demandes d'admission aux études supérieures à temps plein et partiel. Nous aurions voulu en savoir davantage sur les raisons qui poussent les étudiants des cycles supérieurs à fréquenter des universités étrangères et sur les facteurs qui déterminent le temps nécessaire à l'obtention d'un diplôme. Nous aurions aimé être plus au courant des sommes investies dans l'enseignement et la recherche par les administrations, l'entreprise privée et les universités. Il est désolant de constater l'absence de données sur la qualité de notre enseignement supérieur, et nous ignorons s'il convient à nos besoins en main-d'œuvre. Nous ne savons pas non plus ce que vaut la recherche universitaire, comment elle s'insère dans le cadre de l'enseignement et le rôle qu'elle joue dans la solution des problèmes sociaux. Bref, quelque quatre milliards de dollars sont consacrés à l'enseignement postsecondaire, mais on ne se préoccupe guère de la façon dont cet argent est dépensé.

La responsabilité des gouvernements provinciaux est d'autant plus grande que ce sont eux qui élaborent les lignes directrices de l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral a aussi une part de responsabilités, car il fait appel aux connaissances et à la compétence des diplômés des collèges et universités et doit promouvoir la coordination et la collaboration entre les systèmes provinciaux dans les domaines où les provinces ne peuvent agir seules. Malheureusement, on a souvent tendance à négliger le rôle du gouvernement fédéral. Jusqu'à présent, le Conseil des Arts s'en est remis à des groupes de travail ou à des commissions, le Conseil économique s'est désintéressé de l'enseignement et le Secréariat d'Etat attache moins d'importance à la recherche en éducation. Si cette tendance devait se maintenir, ce serait vraisemblablement au détriment de la dimension nationale de l'enseignement supérieur.

Il n'est pas nécessaire que le gouvernement fédéral consacre de grosses sommes à la recherche sur les études supérieures, mais son aide doit être soutenue. Le domaine est trop vaste pour qu'on se contente d'en confier l'étude à des commissions spéciales. Il y a lieu de créer un institut de recherche, si modeste soit-il, qui aurait des relations étroites avec des

¹⁰ Il ne s'agit pas là d'une critique de Statistique Canada, du Secrétariat d'État, du Gouvernement du Québec ou des universités qui ont recueilli et classé avec empressement les données que nous leur avons demandées. Des personnes nous ont été aussi d'un précieux secours, notamment M. Max von Zur-Muehlen, comme en témoignent nos nombreuses références à leurs travaux. Néanmoins, il n'existe aucun organisme chargé de faire des recherches sur l'enseignement au Canada.

⁹ Conseil économique du Canada, Sixième rapport annuel, Ottawa, 1969.

⁸ Voir Deuxième partie, chapitre V, du rapport complet.

Notre Commission a saisi toute l'importance de la recherche dans l'enseignement supérieur. Il y a quelques années, le Conseil économique du Canada déplorait que les sommes consacrées à la recherche en éducation fussent notablement insuffisantes⁹. Dans son rapport de 1976, l'OCDE en venait à la conclusion que la situation ne s'était pas améliorée et que l'un des secteurs les plus faibles de l'enseignement canadien était la recherche. Nous avons abouti aux mêmes conclusions, ayant voulu, dans un premier temps, rassembler, classer et analyser les données nécessaires¹⁰. Il est facile, encore aujourd'hui, de déceler des domaines dans lesquels nous sommes tout à fait

5. Le gouvernement fédéral et la recherche dans l'enseignement supérieur

sur les enquêtes-sondages⁸. Le Conseil apporte déjà son aide à la tenue de conférences, à des sociétés savantes et à des revues et publications spécialisées. Dans toutes ses initiatives, il doit avoir comme objectif la recherche la plus poussée possible au Canada. Il a aussi l'obligation de favoriser les contacts avec les organismes internationaux et les spécialistes étrangers. Compte tenu de la création des organisations universitaires provinciales et régionales et de la responsabilité qu'a le gouvernement fédéral de promouvoir la collaboration et la coordination entre ces organisations, il faudrait repenser les politiques actuelles. Comme en témoigne notre analyse des politiques relatives aux bibliothèques, le Conseil ou l'organisme qui le remplacera aura encore un rôle de premier plan à jouer dans le domaine des études supérieures et de la recherche.

qu'elle a prêtée 30 000 volumes⁷. Depuis, les coûts ont augmenté et les demandes se sont multipliées. Ainsi, le fardeau que doivent supporter les plus grandes bibliothèques est assez important pour que l'on songe sérieusement à réclamer un droit aux usagers. D'autre part, certains indices nous laissent croire que des bibliothèques cherchent délibérément à décourager les emprunteurs en leur imposant de très longs délais.

Pour être vraiment utile au service des prêts entre bibliothèques, le Conseil devrait défrayer les bibliothèques prêteuses. Le programme pourrait se limiter aux prêts entre bibliothèques de provinces différentes, conformément au rôle qui incombe au gouvernement fédéral, soit promouvoir la collaboration et la coordination entre les réseaux provinciaux. Toutefois, ce programme pourrait aussi couvrir les frais (ou une partie des frais) occasionnés par les prêts entre universités d'une même province, puisque le gouvernement fédéral tient à une haute qualité de la recherche. Le Conseil pourrait même accorder une prime pour la rapidité du service. Il y aurait lieu aussi de dédommager certaines bibliothèques universitaires des Etats-Unis auxquelles les spécialistes canadiens ont souvent recours, par exemple celle de l'université Harvard. Un programme de remboursement des universités qui empruntent des volumes ne serait pas très indiqué, car ces universités feraient alors moins d'efforts pour que leur propre bibliothèque réponde aux besoins de leurs étudiants et de leurs professeurs. Cependant, si on a recours aux prêts entre bibliothèques pour des travaux financés par un contrat ou une subvention, les coûts assumés par la bibliothèque emprunteuse devraient être inclus dans le contrat ou la subvention.

En étudiant ainsi les possibilités qui s'offrent au Conseil des Arts au sujet des bibliothèques universitaires, on comprendra mieux comment il doit envisager ses responsabilités. Il dispose de nombreux moyens pour favoriser le développement et l'amélioration d'une infrastructure de la recherche. Nous nous sommes d'ailleurs ralliés formellement aux recommandations contenues dans le rapport du groupe consultatif

⁷ Voir le rapport du groupe de travail de l'université de Toronto, Annexe J.

destiné aux étudiants des cycles supérieurs ou qui travaillaient à la mise au point d'un projet de recherche. Nous avons déjà dit l'importance d'un bon réseau de communication entre spécialistes des humanités et des sciences sociales; pouvoir consulter facilement une grande bibliothèque en est un élément non négligeable. Les dépenses engagées pour ces consultations pourraient d'ailleurs être incluses dans les bourses de doctorat à titre de dépenses de recherche.

La plus grande bibliothèque universitaire du Canada est celle de l'université de Toronto; si, comme nous l'espérons, cet établissement encourage les spécialistes à consulter sa bibliothèque, il pourrait en découler une augmentation sensible de la demande. Nous proposons donc que les subventions accordées aux chercheurs pour la consultation des grandes bibliothèques comportent une somme destinée à dédommager les frais indirects assumés par les bibliothèques. Les chercheurs canadiens ont l'avantage de pouvoir consulter des bibliothèques étatsuniennes et européennes dont certaines possèdent des documents introuvables au Canada. Il conviendrait donc de prévoir dans ces subventions une somme qui serait versée à ces bibliothèques en dédommagement de leurs services.

Dans certains cas, il est plus commode d'avoir recours aux prêts entre bibliothèques pour faire parvenir au chercheur les livres et revues dont il a besoin. Là encore, le procédé est déjà au point. Il suffirait de concevoir un programme grâce auquel le Conseil des Arts pourrait contribuer au bon fonctionnement des prêts entre bibliothèques.

Cependant, avec ce mode de consultation, l'université préteuse prive ses étudiants et ses professeurs de l'usage d'un volume pendant quelques semaines et le service qu'elle offre lui occasionne des dépenses de temps et d'argent. Les grands établissements considèrent de leur devoir de participer aux prêts entre bibliothèques mais, naturellement, ils ne voient pas d'un très bon oeil l'importance croissante prise par ce mode de consultation. En 1974, les frais directs et administratifs assumés par les bibliothèques étatsuniennes pour chaque volume prêté s'élevaient en moyenne à \$ 7. Si l'on se fonde sur cette moyenne, la bibliothèque de l'université de Toronto aurait à elle seule dépensé \$ 210 000 en 1973-1974, puis-

pourraient être assimilés au budget général des acquisitions ou, s'ils en étaient rigoureusement séparés, on pourrait s'en servir pour acheter des livres ou des revues dont les chercheurs n'ont pas besoin. Il vaudrait mieux établir chaque année un catalogue collectif de toutes les acquisitions de livres et de revues, faire la liste des documents achetés par une ou deux bibliothèques universitaires seulement et rembourser à ces universités une partie de leurs dépenses.

Supposons, par exemple, que le Conseil des Arts ou l'organisme qui lui succédera ait fixé une somme précise allouée au budget des achats des bibliothèques. Il pourra ensuite calculer le coût total des livres ou des revues qui traitent des lettres et des sciences humaines et ont été achetés respectivement par une seule, par deux et par trois universités. Resterà à fixer un taux de remboursement pour chacune des catégories, par exemple un demi, un tiers et un cinquième, de sorte que ce remboursement couvre le budget d'achat de livres. Comme il faut s'y attendre, la plupart des subventions sont accordées aux grandes bibliothèques universitaires, car ces dernières achètent un plus grand nombre de livres. Les universités de moindre envergure pourront aussi bénéficier de subventions dans la mesure où elles achèteront des volumes spécialisés ou d'intérêt régional qui ne font pas double emploi avec les fonds des autres universités. Ainsi, l'aide fédérale sera accordée aux universités dont les achats débordent les exigences normales d'une université ou d'un réseau universitaire provincial ou régional. Un tel programme serait conforme aux hypothèses déjà émises au sujet du rôle attendu du Conseil.

S'agissant de l'accès aux bibliothèques, le Conseil des Arts devrait s'efforcer de rendre plus accessibles à l'étudiant ou au professeur les fonds des autres bibliothèques universitaires. Il pourrait, par exemple, rembourser à ces derniers leurs frais de déplacement et de subsistance engagés pour aller consulter les autres bibliothèques. Naturellement, les professeurs peuvent toujours demander une subvention de recherche. Cependant, les grandes bibliothèques universitaires ne devraient pas être ouvertes seulement aux professeurs qui font un travail de recherche précis. Les frais de déplacement et de subsistance devraient aussi être remboursés à ceux qui préparent un séminaire

blissement qui en profite, même si ceux des autres universités ontariennes peuvent aussi la consulter. L'université de Toronto n'a pas de responsabilité précise à l'égard des chercheurs des autres universités canadiennes; certes, ceux-ci peuvent consulter cette bibliothèque ou y emprunter grâce aux prêts entre bibliothèques mais, à ce titre, le rôle de cette bibliothèque est semblable à celui des grandes bibliothèques états-uniennes. Le fait d'accorder une aide fédérale privilégiée à l'université de Toronto constitue une mesure d'intérêt régional et non pas national. Même en allouant des fonds aux universités de second rang pour la qualité de leurs bibliothèques, on ne réglerait rien. Comme nous l'avons vu, ce groupe comprend les universités de Montréal, de Colombie-Britannique, McGill, de l'Alberta, Western Ontario, du Manitoba et Laval⁶, mais aucune des Maritimes ou de la Saskatchewan. Nous voudrions que le Conseil ou l'organisme qui le remplacera subventionne les acquisitions des bibliothèques et facilite l'accès de leurs fonds aux chercheurs. Cette aide, pour être efficace, devrait aller aux plus grandes bibliothèques universitaires du Canada qui deviendront les grands centres d'études supérieures et de recherche. Par ailleurs, l'importance des fonds de chacune des bibliothèques n'est pas un critère suffisant. Pour formuler les politiques appropriées, il faut reconnaître que les universités sont associées à des réseaux provinciaux ou régionaux et que le Conseil doit s'efforcer de compléter les mesures provinciales ou régionales et de favoriser la collaboration et la coordination entre les réseaux. A partir de ces hypothèses, il est possible de proposer un programme de subventions pour financer les achats de livres et rendre les bibliothèques plus accessibles.

En ce qui concerne les acquisitions, certains volumes et revues sont tellement demandés que la plupart des universités du Canada, ou du moins les principales, en font l'achat. Le financement de ces acquisitions devrait incomber aux universités ou aux gouvernements provinciaux. Le rôle du Conseil est de promouvoir l'achat de livres et de revues moins connus, mais utiles aux études supérieures et à la recherche. La limitation des subventions à certaines bibliothèques universitaires pourrait, à la longue, se révéler inefficace, car ces fonds

Conseil favoriserait la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les petites universités tout en augmentant les fonds de l'ensemble des bibliothèques du Canada. Cependant, l'expérience passée porte à croire qu'un appui massif aux bibliothèques universitaires qui possèdent des collections spécialisées entraînerait du gaspillage et se révélerait inefficace. Une collection hautement spécialisée ne saurait suffire pour l'enseignement supérieur ou la recherche. Pour revenir à notre exemple, les poètes de la Restauration doivent être étudiés dans le cadre plus vaste de la littérature de l'époque et en fonction du contexte politique, social et intellectuel. Seules les plus grandes bibliothèques peuvent acquérir et maintenir des collections assez importantes pour être considérées comme collections de recherche. Ainsi donc, toutes les universités ne peuvent devenir de grands centres d'enseignement supérieur et de recherche.

Par contre, on pourrait venir en aide à quelques grandes bibliothèques au lieu de partager les fonds fédéraux entre de nombreuses bibliothèques universitaires. Et d'ailleurs, on le constate clairement, ce phénomène de concentration des ressources se manifeste déjà au Canada. Dès le début des années soixante, les diverses bibliothèques universitaires étaient d'importance variable et, pendant la période d'expansion qui suivit, les différences se firent sentir de plus en plus. Le rang de chacune des bibliothèques demeura sensiblement le même, mais la position dominante des grandes universités devint encore plus marquée. D'aucuns soutiennent que le Conseil devrait encourager cette tendance et accorder son aide aux grandes bibliothèques de recherche qui jouissent déjà de prestige.

Cependant, l'aide fédérale ne peut être fonction du seul critère de l'importance d'une bibliothèque. Si les universités canadiennes appartenaient à un ensemble intégré, elles pourraient toutes profiter indirectement de cette aide accordée à l'une d'entre elles; mais tel n'est pas le cas. Par exemple, la bibliothèque de l'université de Toronto est sans conteste la plus grande bibliothèque de recherche du Canada et l'on pourrait se fonder sur cet argument pour réclamer que toutes les subventions fédérales soient accordées à Toronto. Toutefois, ce sont avant tout les étudiants et les professeurs de cet éta-

subventions de recherche et de bourses de travail libre des
les premiers signes de favoritisme des uns au détriment des
autres.

Fidèle à sa mission, le Conseil des Arts a accordé
grande importance aux bourses de doctorat et de perfec-
tionnement et aux subventions de recherche, mais il a aussi
aidé la recherche par d'autres moyens: subventions aux biblio-
thèques et subventions de développement afin d'améliorer les
installations de recherche au Canada; aide financière à l'organi-
sation de conférences et à la publication de travaux spécialisés
pour faciliter les communications entre chercheurs. Le Conseil
doit continuer à se préoccuper des installations de recherche
et des communications entre chercheurs, et la création de
réseaux universitaires provinciaux ou régionaux déterminera
dans une certaine mesure ses orientations.

Prenons, à titre d'exemple, la question des biblio-
thèques. Nous avons déjà fait état de l'importance vitale des
ressources et des services des bibliothèques pour la recherche
en lettres et sciences humaines et déploré l'insuffisance de la
plupart des bibliothèques universitaires du Canada; de plus, les
achats de livres diminuent de façon alarmante depuis quelques
années⁵. Pour être fidèle à sa mission de supporteur des études
supérieures et de la recherche au Canada, le Conseil des Arts
devra contribuer à enrichir les bibliothèques canadiennes et à
en faciliter l'accès aux chercheurs. Reste à déterminer la forme
de cette assistance.

Il pourrait être intéressant que le Conseil accorde
son aide à l'acquisition ou à l'enrichissement de collections
spécialisées. En effet, il est possible que même une petite
bibliothèque universitaire possède une collection exclusive
dans un domaine précis, tel que la poésie de l'époque de la
Restauration ou encore des données provenant de sondages
d'opinions. Une collection spécialisée permet à de petites uni-
versités de dispenser certaines études supérieures de qualité;
elle est utile en même temps aux chercheurs d'autres universi-
tés canadiennes qui peuvent la consulter sur place ou avoir
recours aux prêts entre bibliothèques. Certains soutiennent
que par un programme d'aide aux collections spécialisées, le

⁵ Voir Deuxième partie, chapitre V, du rapport complet.

autochtones, il doit la stimuler en accordant des contrats ou en créant des programmes spéciaux dont il pourra confier la mise en œuvre et la gestion aux ministères directement intéressés. Le Conseil des Arts ou l'organisme qui lui succédera ne peut se charger d'administrer ce secteur de la recherche, car il doit faire porter ses efforts sur l'amélioration générale de la qualité. En lui imposant d'autres impératifs, le gouvernement fédéral nuirait à cet objectif. Plus que de pertinence, le Conseil doit se soucier avant tout du progrès des connaissances. La collecte et l'analyse des données sont essentielles à l'accroissement du savoir et nous sommes convaincus que le Conseil favorisera l'excellence dans le domaine de la recherche; et, à long terme, les intérêts des Canadiens seront mieux servis que par des engouements passagers, à première vue plus "pertinents".

Nous tenons aussi à insister sur les besoins d'un groupe particulier de chercheurs, en l'occurrence les jeunes spécialistes en humanités et sciences sociales. Le Conseil national de recherches a mis sur pied, il y a déjà longtemps, un programme destiné à financer les travaux des jeunes chercheurs afin de permettre à ces derniers de faire leurs preuves. Il n'y a jamais eu de formule de ce genre au Conseil des Arts. Les jeunes chercheurs doivent rivaliser avec leurs aînés pour obtenir ses subventions de recherche; ils sont soumis aux mêmes règles et critères d'évaluation. Cependant, les plus âgés jouissent d'une solide réputation et ont souvent à leur actif de nombreuses publications; il est donc fort possible que ces règles défavorisent les jeunes qui conviennent une subvention de recherche ou une bourse de travail libre. Ce désavantage risquera même de s'aggraver lorsque les subventions de recherche comprendront le traitement du chercheur et les frais indirects, car il faudra alors réduire le nombre des subventions. Un programme comme celui du Conseil national de recherches n'est peut-être pas approprié aux besoins des jeunes chercheurs en lettres et sciences humaines; dans ces domaines, en effet, la recherche est moins tributaire des installations de laboratoire et de l'apport des étudiants avancés. Le Conseil des Arts ou l'organisme appelé à lui succéder doit se montrer vigilant afin d'écarter tout favoritisme et il doit être prêt à créer un programme spécial ou à établir une catégorie distincte de

Se fonder sur le critère de "pertinence" pour accorder les subventions de recherche présente cependant de graves dangers. D'abord, on risquerait de favoriser outre mesure la recherche appliquée. Tout travail dont les résultats pourraient être utiles devient, par le fait même, "pertinent". Même en sciences naturelles, on admet généralement qu'il est impossible de prévoir avec certitude la portée d'une recherche, et les travaux les plus innovateurs sont habituellement ceux qui étaient considérés au départ comme les moins justifiés. Ce critère est encore moins valable lorsqu'on doit se prononcer sur des projets de recherche en lettres et sciences humaines. Une étude sur Shakespeare est-elle plus ou moins "pertinente" qu'une recherche sur un auteur dramatique originaire des prairies et totalement inconnu? Existe-t-il des valeurs humaines ou des types de comportement humain plus pertinents que d'autres aux yeux des Canadiens?

Même en supposant que tous s'entendent sur la notion de "pertinence", il y aurait encore danger que ce consensus repose sur des préoccupations ou des hypothèses éphémères. D'ailleurs, ces préoccupations font déjà l'objet de travaux de recherche orientée financés par les gouvernements. Rien n'empêche les professeurs d'université qui veulent entreprendre des recherches indépendantes de s'inspirer de l'actualité ou des grands problèmes de l'heure, mais ils auront au moins un champ plus vaste si on ne se fonde pas uniquement sur la "pertinence", pour évaluer leurs projets. Un accord autour de cette notion risquerait aussi d'être un simple reflet des conjectures d'ordre social. Les chercheurs des universités doivent se préoccuper des valeurs sociales et se prononcer sur les politiques et les normes sociales. En attachant trop d'importance à la pertinence de leurs travaux, on risque d'étouffer cette saine critique. Nous proposons donc que cette notion ne figure plus parmi les critères dont doivent tenir compte les appréciateurs des demandes soumises au Conseil des Arts.

Nous n'avons rien contre les travaux de recherche axés sur des préoccupations ou des problèmes proprement canadiens. Nous ne reprochons pas non plus au gouvernement fédéral de faire passer ce genre de recherches avant les autres. Cependant, si ce gouvernement juge particulièrement "pertinente" la recherche sur le bilinguisme ou les populations

tains, le Conseil des Arts ou l'organisme qui le remplacera n'est pas obligé de rembourser aux universités les coûts indirects. On ne saurait retenir cet argument, car il ne tient pas compte de l'existence de systèmes d'enseignement postsecondaire provinciaux ou régionaux, ni de la responsabilité qu'ont les autorités provinciales ou régionales d'établir un ordre d'importance; un tel argument est encore moins admissible depuis que la Loi sur le financement des programmes établis dissocie le gouvernement fédéral de toute forme de frais partagés. Nous avons déjà recommandé que tous les contrats de recherche accordés aux universités par le gouvernement fédéral comprennent les frais indirects. Il devrait en être de même pour les subventions fédérales de recherche.

Nous recommandons que les subventions de recherche accordées par le Conseil des Arts ou par l'organisme qui le remplacera comprennent tous les coûts indirects que doit assumer l'université, de même qu'une somme équivalente au traitement du chercheur principal.

Lorsque nous avons abordé la question des contrats de recherche du gouvernement fédéral, nous avons dit la difficulté à évaluer les coûts indirects et à déterminer la somme qui doit être prévue à titre de traitement du chercheur principal⁴. Les règles adoptées pour les contrats de recherche devront s'appliquer aussi aux subventions de recherche.

Lorsque le Conseil contribue à des travaux de recherche en lettres et en sciences humaines, il doit tenir compte de l'importance croissante accordée à la justification ou "pertinence" d'une recherche. Il est facile de justifier un investissement dans la recherche et le développement quand on est assuré d'en tirer des avantages économiques directs. Il semble donc logique d'accorder la préférence aux travaux axés sur des préoccupations ou des problèmes propres à la société canadienne. Tel sera le cas d'une étude sur la construction de pipelines dans le pergélisol; en sciences sociales, on pourrait accorder la préséance à des travaux sur les incidences de la technologie moderne sur les populations autochtones.

des études de doctorat. Lorsqu'il a été question de l'enseignement supérieur, nous avons proposé que soient élaborées certaines règles provinciales ou régionales pour l'admission et le financement des candidats au doctorat. Nous souhaitons aussi que le Conseil des Arts ou l'organisme qui le remplacera modifie son programme de bourses de doctorat afin de se conformer à ces règles, qu'il se serve du classement des candidats aux bourses de doctorat établi par les provinces et qu'il verse à l'université d'accueil une somme suffisante pour couvrir les dépenses engagées pour la formation de l'étudiant. Le programme de subventions de recherche du Conseil devra aussi, le cas échéant, être modifié en fonction des organisations universitaires provinciales ou régionales. La méthode actuelle de sélection des candidats aux subventions demeure la meilleure, car ces derniers sont placés en situation de concurrence et ils sont évalués par des spécialistes de leur domaine. Au même titre que le Conseil, les autorités provinciales ou régionales chercheront à promouvoir la qualité de l'enseignement et ne s'opposeront probablement pas aux règles d'allocation des subventions fédérales de recherche. A l'heure actuelle, cependant, les subventions de recherche du Conseil des Arts ne couvrent pas tous les coûts. L'université doit assumer les frais indirects et, dans la mesure où un travail de recherche empiète sur les fonctions normales d'un professeur, l'université doit payer le traitement du chercheur principal. Une subvention peut aussi avoir un effet sur l'administration du budget de l'université; par exemple, une importante subvention de recherche en archéologie entraîne des frais indirects et absorbe des fonds que l'université aurait pu consacrer à d'autres activités. Cela peut aller à l'encontre de la planification ou des impératifs fixés, pour cet établissement, par les autorités provinciales ou régionales. Pour éviter de contrecarrer les objectifs provinciaux ou régionaux, tous les frais indirects devraient être inclus dans les subventions de recherche du Conseil des Arts.

Les coûts indirects de la recherche étant payés sur les subventions provinciales et, en vertu de la Loi sur les arrangements fiscaux, le gouvernement fédéral prenant en charge la moitié de ces coûts, par conséquent, pensent cer-

des politiques et ils ont rarement le temps ou la patience d'attendre que les techniques ou les connaissances nécessaires soient au point. Donc, la plupart du temps, on s'inspire des connaissances ou des méthodes existantes pour régler un problème donné. Cependant, la recherche universitaire doit toujours être le reflet des objectifs prioritaires d'une université et de ses grandes orientations. Ainsi, le programme de recherches d'une université est beaucoup plus que la simple accumulation de contrats de recherche. Pour que les universités contribuent au progrès des connaissances, améliorent les techniques de recherche et dispensent un enseignement supérieur moderne, il faut accorder des fonds à la recherche libre et à la recherche universitaire qui fait partie intégrante des programmes d'étude. Si le gouvernement fédéral compte de plus en plus sur la recherche appliquée, il devrait aussi faire davantage pour l'acquisition des connaissances et des techniques spécialisées sur lesquelles s'appuie cette recherche. Le budget total du Conseil des Arts ou de l'organisme qui lui succédera dépend dans une large mesure de sa réputation, elle-même tributaire de l'efficacité des politiques adoptées par le Conseil pour améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche. Si le Conseil obtient la confiance des spécialistes et des autorités provinciales et fédérales, ses demandes de fonds seront considérées avec respect; et, si jamais les crédits fédéraux semblent insuffisants, le nouveau conseil pourra obtenir des appuis et tenter d'amener le gouvernement à réviser ses positions. L'actuel Conseil des Arts jouit déjà d'une grande réputation grâce à l'impartialité dont il fait preuve dans l'octroi des bourses et des subventions de recherche, à son souci constant de qualité et à l'intérêt soutenu qu'il a manifesté pour les humanités et les sciences sociales. Il doit mettre tout en œuvre pour préserver et même élargir ce crédit, à l'heure où les sources de financement de la recherche universitaire se font de plus en plus nombreuses.

Le Conseil des Arts a toujours pris pour acquis que la qualité de l'enseignement dépendait, en dernier ressort, de chacune des personnes en cause. Il a accordé une grande importance aux bourses de doctorat. Avec l'apparition de réseaux universitaires provinciaux ou régionaux, on peut s'attendre à une certaine réglementation provinciale ou régionale

dans la recherche sont d'ordre politique et doivent être prises en tenant compte des coûts et bénéfices de la recherche, d'une part, et des coûts et bénéfices des autres dépenses sociales, d'autre part. Dans un régime fédéral, les fonds publics consacrés à la recherche sont tributaires des décisions de l'administration fédérale et des provinces. Même au niveau fédéral, l'investissement dans la recherche comporte de multiples facettes, notamment les travaux de recherche dans la fonction publique, les contrats accordés à l'entreprise privée ou aux universités, les ententes fiscales avec les provinces ainsi que le financement du Conseil national de recherches, du Conseil de recherches médicales et du Conseil des Arts. Il serait donc tout à fait vain de chercher à énoncer une formule ou une équation grâce à laquelle on pourrait, comme par magie, tenir compte de tous les facteurs et déterminer ainsi les crédits annuels qui devraient être accordés au Conseil des Arts ou à l'organisme qui le remplacera.

On peut toutefois proposer des lignes de conduite. La qualité de la recherche universitaire dépend de la planification à long terme; chaque chercheur doit acquérir une technique de travail, organiser son emploi du temps, recueillir les documents et les données et faire le nécessaire pour obtenir l'aide dont il a besoin; l'université, de son côté, doit aménager des bibliothèques, prévoir des installations et libérer les chercheurs de leurs tâches d'enseignement au moment opportun. Il faut donc que l'aide à la recherche universitaire ne soit pas soumise, d'une année à l'autre, à des fluctuations imprévisibles. Il faut garantir au Conseil une somme minimale pour un laps de trois ou cinq ans et l'avertir de toute modification importante des fonds qui lui sont accordés.

L'aide fédérale aux conseils de recherche devrait correspondre, dans une certaine mesure, aux dépenses du gouvernement d'Ottawa pour la recherche orientée ou contractuelle. Toute augmentation des dépenses fédérales dans ce domaine indiquerait plus de confiance dans la recherche ou un souci plus grand de la promotion. La valeur de la recherche orientée, menée dans les ministères du gouvernement ou confiée à des organismes privés, est fonction des connaissances et de la compétence des chercheurs. Les gouvernements font appel aux chercheurs pour les aider à formuler

encourage les travaux interdisciplinaires ou axés sur des préoccupations proprement canadiennes.

Le Conseil des Arts continue de jouer un rôle de premier plan dans ce financement, mais les chercheurs bénéficient aujourd'hui d'autres sources d'aide qui n'existaient pas avant la création du Conseil. L'aide consentie aux universités par les administrations fédérale et provinciales a sensiblement augmenté, ce qui a permis d'améliorer les installations de recherche, de réduire quelque peu la charge de travail des professeurs et de consacrer une partie des budgets universitaires aux dépenses de recherche. En outre, certaines provinces ont mis sur pied leurs propres organismes de financement de la recherche. Enfin, il est désormais plus facile d'obtenir des contrats de recherche en sciences humaines et en lettres. Le Conseil des Arts demeure sans doute l'organisme auquel s'adressent en premier lieu bon nombre de candidats aux subventions de recherche, mais il n'est plus le seul à pouvoir répondre à leurs besoins.

Aujourd'hui, tout comme au moment de sa création, le Conseil des Arts a comme objectif premier de hausser la qualité de l'enseignement et de la recherche en humanités et en sciences sociales. Toutefois, les changements survenus au cours des deux dernières décennies appellent des modifications des programmes du Conseil. Chaque université élabore ses propres politiques de recherche et les réseaux universitaires créés à l'échelle provinciale et régionale ont, eux aussi, leurs politiques provinciales ou régionales de recherche. Par ailleurs, l'administration fédérale a contribué directement à la recherche universitaire en accordant des contrats et en créant des programmes ministériels particuliers et, indirectement, par son apport financier dans le cadre de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Pour que le Conseil des Arts ou l'organisme appelé à le remplacer soit en mesure de promouvoir la qualité de l'enseignement et de la recherche en lettres et sciences humaines, il faut que son rôle s'inscrive dans le cadre plus vaste des politiques définies par les autres organismes qui poursuivent les mêmes buts. Quelles sommes devraient être allouées au Conseil des Arts ou à son successeur? C'est là une question complexe. Les décisions relatives aux sommes qu'une société veut investir

pouvaient avoir droit à une année sabbatique; pendant ce congé, toutefois, la plupart ne recevaient qu'un demi-traitement et, s'ils avaient l'intention de se consacrer à des recherches, il leur fallait prévoir longtemps à l'avance les sommes nécessaires. Certes, le Conseil national de recherches existait déjà, mais les fonds publics ou privés réservés aux humanités et aux sciences sociales étaient insuffisants pour offrir des revenus convenables aux professeurs désireux d'entreprendre des recherches. Les Canadiens étaient admissibles aux bourses offertes par des organismes américains comme les fondations Rockefeller, Ford et Guggenheim mais, au Canada même, les organismes publics et privés semblaient considérer la recherche en lettres et sciences humaines comme un simple passe-temps, auquel les professeurs pouvaient se livrer dans leurs moments de loisirs et à leurs frais. La quantité et la qualité des recherches faites avant la création du Conseil des Arts témoignent de l'importance que les spécialistes en humanités et sciences sociales accordaient à la recherche et aussi des sacrifices personnels qu'ils ont consentis pour la mener à bien.

De nos jours, la recherche universitaire en lettres et sciences humaines n'est plus reléguée aux oubliettes. La création du Conseil des Arts y est pour beaucoup, car le gouvernement fédéral reconnaissait ainsi que ce genre de recherche était plus qu'un passe-temps et représentait pour une société un apport constructif et créateur. Désormais, des étudiants des cycles supérieurs et des professeurs pouvaient obtenir des bourses leur permettant de se consacrer entièrement à la recherche pendant un certain temps. Le Conseil était d'autre part disposé à assumer les frais des projets les plus prometteurs et il devenait donc possible d'entreprendre des recherches auxquelles on n'aurait même pas songé dans le passé.

L'allocation de bourses et de subventions de recherche n'était qu'un début. Par ses subventions aux bibliothèques universitaires et son programme de développements, le Conseil a voulu répondre aux besoins des universités en installations de recherche. Fidèle à la décision du gouvernement fédéral de venir en aide à la recherche en lettres et en sciences humaines, le Conseil défrayait les professeurs qui se déplaçaient pour assister à des conférences, accordait son aide à de grands travaux d'édition qui permettaient de diffuser les résultats des recherches et

fournir. Un certain nombre d'autorités provinciales ou, dans le cas des Maritimes, régionales, peuvent être prêtes à collaborer. Il leur est difficile, cependant, de financer un établissement d'une autre province ou région.

Le gouvernement fédéral peut alors jouer un rôle créateur. En négociant avec les représentants des autorités provinciales ou régionales intéressées, il peut apporter beaucoup au projet, soit qu'il fournisse le capital et le matériel, soit qu'il accorde une subvention annuelle pour les frais de transport et de communication afin de rendre le centre plus accessible aux autres provinces. Quelle que soit la forme de son assistance, le gouvernement fédéral doit avoir pour objectif la coopération entre les réseaux provinciaux.

Une autre situation peut se produire lorsque le gouvernement fédéral constate la nécessité d'une subvention de soutien ou de développement dans un domaine pour lequel les universités de deux réseaux provinciaux ou plus ont déjà accordé des fonds. Il pourra décider du niveau et des programmes d'études supérieures et de recherche qui lui sembleraient nécessaires. Plutôt que de choisir une université de façon unilatérale et de commencer les négociations avec les autorités compétentes, il devrait offrir à toutes les provinces intéressées la possibilité de présenter leurs doléances et de définir les conditions fédérales auxquelles un établissement provincial devra se soumettre. Ces négociations ne seront pas toujours faciles, des provinces et universités devant connaître un certain désappointement. Le gouvernement fédéral, cependant, peut largement éviter ces désenchantelements en exprimant clairement d'avance ce qu'il veut et combien il souhaite investir.

4. Le Conseil des Arts et la recherche universitaire

Le Conseil des Arts du Canada a grandement contribué aux progrès de la recherche universitaire. On a peine à se rendre compte du peu d'aide qui était accordée à la recherche en humanités et en sciences sociales avant sa création. La plupart du temps, les professeurs ne pouvaient même pas espérer un allègement de leur charge d'enseignement; ils ne se livraient à des recherches qu'après s'être acquittés de toutes leurs autres fonctions. Au bout de six ou sept ans d'enseignement, ils

provinciaux peuvent exercer suffisamment de contrôle sur le budget d'une université pour annuler les effets de toutes les subventions fédérales directes. Il faudra modifier les formes d'ententes directes du gouvernement fédéral avec chaque université en particulier.

Les ministères et organismes fédéraux peuvent encore juger souhaitable de renforcer certains départements, facultés ou instituts et être prêts à accorder des fonds fédéraux. Le choix tombera presque inévitablement sur une université qui a déjà une réputation bien établie en tel ou tel domaine. Les autorités provinciales feraient bien d'accueillir favorablement ce soutien fédéral. Il ne faut cependant pas prendre pour acquis le consentement de la province. Les autorités provinciales devront être tenues au courant de toutes discussions au sujet des bourses de soutien ou de développement et apposer leur signature à tout contrat final.

Nous recommandons que l'attribution des subventions de soutien ou de développement aux universités soit négociée en accord avec les autorités provinciales compétentes.

Avant toutes choses, le gouvernement fédéral devra définir ses propres besoins. Par exemple, le ministère des Affaires extérieures estime-t-il qu'il lui faut plus de diplômés ou plus de spécialistes ou de documentation en études islamiques que les universités canadiennes peuvent maintenant en fournir? Le Secrétaire d'Etat voudrait-il un plus grand nombre de traducteurs ou d'avantage de recherche en linguistique? Le gouvernement fédéral aurait-il intérêt à créer un institut de recherche sur les Indiens du Canada ou sur la pénologie? Si la réponse est affirmative, les autorités fédérales devront alors décider quelles universités répondraient le mieux à ces exigences. L'initiative pourrait également venir d'une université ou d'une autorité provinciale. En tout cas, l'université, la province et le gouvernement fédéral devraient tous prendre part aux négociations, l'accord final rendant justice aux intérêts de chacun.

Il peut arriver que le gouvernement fédéral fasse plus que soutenir un département ou un institut. Il peut avoir besoin de programmes d'études supérieures ou d'instituts de recherche si spécialisés ou si coûteux qu'aucune organisation universitaire provinciale ou régionale ne soit en mesure de les

il faudrait inclure au contrat une certaine somme afin de couvrir la rémunération du chercheur principal pour le temps passé au projet, car il s'agit bien de dépenses de recherche. Il peut y avoir des dispositions distinctes entre l'administration de l'université et le chercheur pour savoir si ce dernier doit recevoir totalité ou partie de cette somme, mais elles ne figurent pas dans les clauses du contrat entre l'université et le gouvernement fédéral.

Ce procédé semble conforme à la logique des organisations universitaires régionales ou provinciales qui se font jour. Le gouvernement fédéral, en fait, achète l'information auprès d'un organisme provincial. Il est juste qu'il paie le plein tarif. Les autorités provinciales n'ont pas à être directement parties à la négociation; dans la mesure où l'université est justement remboursée pour son travail, les intérêts du système provincial sont protégés. Par simple courtoisie, le gouvernement fédéral se doit d'informer les autorités provinciales de tous les détails des contrats qu'il a passés avec les établissements provinciaux.

3. Subventions de soutien et de développement

En plus des contrats de recherche, les ministères et organismes fédéraux ont, dans le passé, doté des chaires de professeurs, donné des crédits de recherche et accordé des subventions de développement à certaines universités, dans les domaines relevant directement des compétences fédérales. Avec la constitution des réseaux d'universités provinciaux et régionaux, des dispositions fédérales prises avec une université donnée peuvent gêner la planification et la coordination provinciales ou régionales. Le soutien du gouvernement fédéral accordé à un institut des affaires internationales dans une université pourrait, par exemple, interférer avec les plans provinciaux de développement d'études internationales dans un autre établissement. Certains gouvernements provinciaux se sont déjà élevés contre ce qu'ils considèrent comme une ingérence fédérale dans leurs affaires; de telles objections sont presque certainement appelées à se généraliser et à se renforcer au fur et à mesure que les réseaux régionaux ou provinciaux se développeront. Déjà, s'ils le veulent, les gouvernements

L'inclusion des dépenses indirectes créera des difficultés aux administrateurs d'université. À l'heure actuelle, aucune université canadienne n'est à même de fournir autre chose que des estimations sommaires de ces frais. Ils varient énormément, dépendant de facteurs comme l'ampleur du projet, l'emploi des locaux ou la nécessité d'un matériel spécial. On peut accepter un pourcentage fixe pour de petits contrats, mais, pour des projets de plus d'envergure, le montant sera si élevé que les administrateurs d'université ou les négociateurs fédéraux voudront des chiffres plus précis. Il viendra un moment où les universités seront obligées d'améliorer leurs méthodes comptables et de fournir des estimations justes des dépenses indirectes. Si les autorités provinciales veulent uniformiser ces méthodes dans toute la province, les universités devront procéder à des modifications plus profondes et pourront avoir besoin de l'aide financière de la province pour faire les changements utiles. Beaucoup déploieront l'extension de la bureaucratie universitaire qui s'ensuivra, mais c'est un mal nécessaire.

La question du paiement du chercheur principal posera un autre genre de problème à l'administration universitaire. Prenant pour acquis que le chercheur est un employé à temps plein de l'université, on peut considérer que le temps donné à un contrat de recherche est pris sur des travaux normaux; en ce cas, l'université pourrait déduire légitimement la partie correspondante du traitement régulier du chercheur. Celui-ci peut aussi prétendre qu'il utilise ses fins de semaine et ses vacances pour le travail supplémentaire, ou encore que ce travail lui permettra d'apporter à l'université, en qualité de professeur et de directeur de recherche, une meilleure contribution; dès lors, il devrait continuer à recevoir sa pleine rémunération de l'université, indépendamment de l'emploi supplémentaire. C'est un point à régler entre l'université (employeur) et le professeur (employé) et nous n'avons pas à faire de recommandations au sujet de ce revenu supplémentaire. À l'université, l'administration et le professeur peuvent se mettre d'accord et se référer aux directives de l'université, ou bien préférer négocier chaque cas individuellement. À l'échelon provincial ou régional, il peut être nécessaire de recourir à des règlements s'il y a divergence de conceptions. De toute façon,

sont en accord avec la politique de l'université. Elle doit aussi décider s'il est conforme à son orientation de recherche ou pédagogique d'avoir un professeur ou un groupe de professeurs qui, dans son personnel, puisse prendre part à ce projet. Chaque université canadienne devrait avoir un agent ou un comité chargé d'examiner la valeur pédagogique de tout contrat proposé qui fait appel à du personnel de l'université, et aussi de vérifier que ce contrat répond bien aux objectifs de recherche de l'université; enfin, cet agent ou ce comité devrait s'assurer que les intérêts financiers de l'université sont protégés.

Nous recommandons que chaque université établisse des méthodes visant à évaluer l'utilité pédagogique de tous les contrats de recherche qui font appel à du personnel de l'université, les conditions financières et la conformité de ces contrats avec les objectifs de recherche de l'université.

Les méthodes préconisées par le ministère des Approvisionnements et services paraissent si raisonnables qu'elles devraient être adoptées par tous les organismes qui négocient des contrats de recherche. Nous les recommandons particulièrement dans le cas de tractions avec des organismes fédéraux.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral avise l'administration universitaire avant de signer tout contrat qui met en cause le personnel de l'université et que, dans la mesure du possible, il négocie directement avec l'administration des universités.

Ces contrats devraient comprendre le paiement de toutes les dépenses indirectes et directes supportées par le personnel de l'université et l'université elle-même, y compris le traitement complet du chercheur principal. Il serait évidemment injuste pour les concurrents possibles que les contrats ne comprennent pas ces dépenses et, en sa qualité d'acheteur de recherche, le gouvernement fédéral a intérêt, à long terme, d'encourager la concurrence dans l'industrie et l'entreprise privée. En outre, les universités devraient être remboursées de tous les frais indirects.

Nous recommandons que tout contrat du gouvernement fédéral qui met en cause le personnel de l'université comprenne toutes les dépenses indirectes, ainsi que le traitement du chercheur principal.

des modalités administratives pour déterminer si les contrats proposés sont conformes aux directives de l'établissement. Les difficultés soulevées par la politique d'impartition du gouvernement fédéral serviront d'illustration. En 1973, ce gouvernement a décidé de passer des contrats avec l'industrie privée pour toute la recherche orientée et toutes les études de développement possibles. Les universités ont été directement concernées car, en certains cas, les seuls experts disponibles étaient employés par une université et, en d'autres cas, les ministères fédéraux convertissaient un plan de subvention de recherche universitaire en un programme de contrats, afin d'y inclure une contribution aux frais généraux de la recherche³. Ce programme fédéral a été dans une grande mesure limité aux sciences naturelles, mais l'expérience a permis d'en tirer des leçons pour tous les contrats de recherche universitaire. En septembre 1976, le ministre d'Etat aux Sciences et à la technologie a annoncé que la politique d'impartition devait être étendue de façon à inclure certaines activités des sciences humaines.

Le ministère des Approvisionnementnements et services, qui négocie ces contrats, les a signés presque exclusivement avec l'administration des universités, non avec les professeurs pris individuellement. Même dans le cas de contrats avec des sociétés privées qui emploient des professeurs d'université, le Ministère s'est arrangé habituellement pour avoir l'approbation préalable de l'administration de l'université. Les universités ont le droit d'être informées et, très souvent, sont les agents les plus indiqués pour négocier les contrats; en effet, elles sont fréquemment responsables de la plupart des dépenses indirectes telles que les frais généraux, les dépenses de matériel et de fournitures et les services de secrétariat.

La valeur pédagogique du contrat est encore plus importante que la question financière. L'université a la responsabilité de décider si le projet est acceptable comme service au public ou recherche universitaire et si les clauses relatives à l'aspect confidentiel ou à l'accès aux conclusions

³ Voir *La politique d'impartition 1973-1975*, Ministère d'Etat aux Sciences et à la technologie, novembre 1975, pour les données sur les contrats avec les universités et leurs professeurs.

correspond ou non aux orientations de l'unité pédagogique et des professeurs?».

Cette conclusion exclut délibérément toute référence aux facteurs financiers. Toute décision en matière de recherche doit mettre en balance les dépenses et les bénéfices envisagés; ce serait faire preuve d'irresponsabilité financière que de négliger les dépenses. Les universités doivent savoir quels sont les frais, et aussi résister à la tentation d'être influencées indûment par la perspective de profits financiers.

Par exemple, une université pourrait avoir des raisons d'établir un contrat pour mettre au point un projet de recherche de commercialisation, mais il faudrait qu'elle apporte des preuves de la valeur pédagogique du projet, y compris la publication des conclusions, pour montrer que la recherche compléterait l'enseignement d'un professeur ou servirait ses propres recherches. On ne doit pas entreprendre un tel projet simplement parce qu'il serait financièrement avantageux. Lorsque l'on évalue les avantages possibles d'un projet, il faut avant tout que ce dernier réponde aux objectifs de recherche de l'université.

La relation entre les objectifs universitaires et les dépenses pourrait mieux se comprendre si nous commençons par nous occuper des contrats de recherche que certains organismes extérieurs offrent, moyennant paiement, à une université ou un professeur.

La plupart des universités canadiennes n'ont pas de politique déclarée de contrats de recherche, en particulier dans les humanités et les sciences sociales, parce que ces contrats n'ont jamais été importants ni nombreux. La demande de recherches contractuelles, cependant, semble devoir augmenter, surtout en sciences sociales. L'accroissement de ce type de recherche soulèvera des questions fondamentales sur les objectifs scientifiques et sociaux de la recherche universitaire et sur les obligations des professeurs en tant qu'employés des universités. La recherche contractuelle avec tous les motifs financiers qui incitent à la faire, peut compromettre la poursuite de recherches scientifiques et celle des recherches prioritaires des universités. Toutes les universités doivent se mettre d'accord sur leurs recherches prioritaires et prévoir

² Voir Deuxième partie, chapitre V, du rapport complet.

recherche fondamentale et de la recherche appliquée ou celles de la recherche libre et de la recherche orientée? Comment déterminer la proportion des fonds de recherche à investir dans la recherche universitaire?

Il ne nous appartient pas de calculer le montant que les gouvernements devraient consacrer à la recherche. Nous ne sommes pas non plus qualifiés pour cela. La réponse, à une période donnée, sera le résultat d'un certain nombre de décisions politiques, et ce résultat changera lorsque la conjoncture politique évoluera. Nous avons déjà dit pour quelles raisons la recherche contribuera à augmenter notre bien-être collectif et pourquoi celle menée dans les universités en sera un élément essentiel. Dans cette mesure, nous sommes partie prenante des décisions politiques. On comprendra mieux la nature et les possibilités qu'offre la recherche universitaire si les universités canadiennes peuvent définir plus clairement en quoi consiste leur rôle dans ce domaine. Si elles peuvent se mettre d'accord sur ce que "la recherche universitaire" doit embrasser, elles seront alors dans une meilleure position pour réclamer leur juste part des fonds disponibles. Elles participeront en même temps à l'établissement d'une politique qui permettra de déterminer l'investissement total dans la recherche.

2. Les universités et la recherche contractuelle

Les projets de recherche, en particulier dans les humanités et les sciences sociales, ne peuvent pas se diviser exactement en recherche fondamentale ou appliquée, en recherche de pointe ou réflexive, en recherche libre ou orientée. En effet, pour une université donnée, ces catégories peuvent présenter moins d'importance que d'autres facteurs pour décider si l'on doit donner suite à un projet de recherche. Nous renvoyons le lecteur à notre précédente discussion à ce sujet et à notre conclusion, dans le rapport complet: « Pour un projet particulier, les responsables de la recherche universitaire doivent se demander, d'abord, s'il s'agit bien de recherche scientifique, c'est-à-dire d'une analyse rationnelle des relations causales ou fonctionnelles entre phénomènes et, ensuite, si le projet

est utile et souhaitable entre les intérêts de la science et ceux de la société. Les hommes de science doivent faire part de leurs besoins et indiquer avec précision les moyens à employer pour satisfaire aux exigences de la recherche scientifique, mais aussi comprendre qu'ils participent à l'élaboration de la politique du gouvernement. Pour être écoutés, il leur faut présenter leurs points de vue avec objectivité, admettre les autres nécessités sociales et en tenir compte autant que le leur permettent leurs critères scientifiques. Leur succès, que l'on peut mesurer à l'argent fourni à la recherche universitaire, ne dépendra qu'en partie de la présentation de leur cause. Il sera aussi tributaire des demandes d'autres secteurs de la société, des besoins prioritaires des gouvernements et du point de vue de ces derniers sur l'utilité de cette recherche pour leurs objectifs sociaux. Ce processus politique est encore plus complexe du fait que les universités n'ont pas le monopole de la recherche et que, dans notre régime fédéral, les fonds de recherche proviennent à la fois des gouvernements provinciaux et du gouvernement central.

Les universités et les gouvernements ne disposent pas de critères objectifs pour déterminer exactement le montant total qui doit être dépensé pour la recherche universitaire. Une somme fixe, même calculée pour compenser l'inflation, serait vite trop forte ou trop faible, car les besoins de la science et ceux de la société ne sont pas statiques. Certains universitaires ont proposé de fixer les dépenses de recherche du gouvernement en fonction du produit national brut. Ce mode de calcul a l'avantage de permettre d'élever le volume de l'investissement dans la recherche sans avoir à craindre les incertitudes de la situation politique. Mais s'il y a une certaine corrélation entre la recherche scientifique et la productivité, il pourrait être plus logique d'accroître les dépenses de recherche lorsque le produit national brut diminue. Même si les gouvernements étaient prêts à s'engager eux-mêmes dans cette voie, les motifs à controverses seraient légitimes. De combien serait le pourcentage? Et la part du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux? Comment les fonds de recherche seraient-ils partagés entre les sciences naturelles, les sciences de la vie, les sciences sociales et les humanités? Comment tenir un juste milieu entre les catégories imprécises de la

1. Le financement de la recherche universitaire

Au cours des dernières années, une grande partie des débats sur la recherche universitaire a été centrée sur les deux questions liées du financement de cette recherche et de son objet. La recherche universitaire au Canada est largement financée par les gouvernements et continuera de l'être. Si, dans ce cas, le bailleur de fonds est connu, le montant alloué est plus aléatoire. Combien les gouvernements peuvent-ils et doivent-ils investir dans la recherche universitaire? La réponse est étroitement liée à la seconde question, soit l'objet de cette recherche. Les gouvernements déterminent leurs besoins qui dépendent de choix politiques et la recherche universitaire sera financée dans la mesure où ses buts coïncideront avec les besoins du gouvernement. Les universités peuvent exercer une influence sur les décisions de financement en adaptant leurs programmes de recherche à ces besoins et, auparavant, en participant à l'activité politique et à l'établissement des priorités.

Les porte-parole de l'université ont cherché à montrer que les buts de la recherche sont clairs et que celle-ci, de toute évidence, répond à un besoin primordial. L'Association des universités et collèges du Canada, par exemple, dans un exposé au premier ministre du Canada et aux premiers ministres des provinces, en 1975, parlait de la nécessité de mettre au point "une politique universitaire nationale"; toutefois, avant même qu'une telle politique soit établie, l'Association jugeait opportun de recommander un accroissement immédiat des fonds fédéraux à la recherche universitaire. La nécessité de cet accroissement ne paraissait pas aussi apparente au gouvernement fédéral, qui avait décidé de ne plus augmenter ses fonds; or, du fait de l'inflation, cette non-augmentation équivaut à une réduction de l'aide fédérale à la recherche¹.

Nous ne voyons pas de moyens faciles d'aplanir ces différences d'opinion. Nous l'avons noté, une certaine tension

¹ Dans la discussion sur les études supérieures et la recherche, dans A.U.C.C., *Délibérations du séminaire sur les universités canadiennes* (1976, 147 p.), séminaire tenu à l'université McGill, en mars 1976, on trouvera des exemples des différents points de vue sur le financement consenti par le gouvernement fédéral.

sociales et il ne conviendrait pas d'en encourager l'usage⁶. Les étudiants qui viennent de terminer un doctorat devraient pouvoir recevoir des subventions spéciales en vue d'acquies les connaissances ou la compétence voulues pour leurs recherches (discipline connexe, langue ou informatique). À défaut, l'étudiant recevrait un soutien financier pour ses recherches sous forme de bourse de recherche, qu'il soit chercheur principal ou assistant⁷.

⁶ Voir Max von Zur-Muehlen, *Post-Doctorals in Canada in the Mid-Seventies*, Secrétariat d'État, août 1975, polycopié (en anglais seulement).

⁷ Des disciplines qui, telles les mathématiques et la psychologie, ont certaines affinités avec les sciences naturelles ou médicales, peuvent être envisagées à part. Pour ces disciplines, il semble que les subventions de recherche soient très utiles.

Si l'on fait cette distinction entre la recherche congue comme une activité du candidat en vue de sa thèse et la recherche d'assistant, c'est pour éviter aux étudiants d'être considérés par le promoteur du projet comme des travailleurs à bon marché. La distinction a aussi l'avantage d'aider l'université à différencier, dans son budget, les coûts de la préparation au doctorat de ceux de la recherche.

Les règlements que nous avons proposés pour les assistants d'enseignement et de recherche aboutiront probablement à ce que ces activités incombent de moins en moins aux étudiants avancés. Si ces assistants doivent être payés au tarif normal pour leur travail, qu'ils soient étudiants des cycles supérieurs ou non, il y aura moins de raisons de s'en remettre aux étudiants de maîtrise ou de doctorat. Dans certaines universités, il y a déjà des catégories spéciales d'instructeurs ou de chargés de cours responsables de la surveillance des laboratoires ou de groupes d'étudiants réunis pour des exercices oraux ou des discussions. Une catégorie particulière de techniciens spécialistes de la recherche apparaît aussi au fur et à mesure que s'accroît l'importance de la recherche dans les humanités et les sciences sociales. Ces techniciens ont souvent une maîtrise, voire un doctorat; ils ont terminé leurs études et ne songent pas à devenir professeurs à temps plein, ni promoteurs ou directeurs de projets de recherche. A la longue, la collaboration de ces assistants professionnels améliorera davantage les normes de l'enseignement et de la recherche universitaires que celle des étudiants des cycles supérieurs, moins expérimentés et moins motivés.

Le même argument nous a conduits à écarter la possibilité d'attribuer des bourses postdoctorales en lettres et sciences humaines. De telles bourses sont destinées à permettre aux titulaires de doctorat de poursuivre la recherche à temps plein pendant un an ou deux après la soutenance de leur thèse et, ainsi, de repousser le moment où ils devront délaisser cette activité pour des tâches d'enseignement. Les bourses postdoctorales sont chose courante en sciences naturelles, mais encore inhabituelle dans les humanités ou les sciences

d'assistant n'est pas très bon. L'étudiant peut ne pas avoir d'autre choix que de travailler au projet principal ou de changer de sujet de thèse. Il faut des règlements permettant au candidat de bénéficier des avantages financiers et universitaires d'une association avec une recherche plus vaste, sans être exploité par le directeur du projet ni indûment pénalisé pour son retard à terminer sa thèse.

Nous proposons ici que le Conseil des Arts n'effectue les paiements de la bourse qu'en fonction du temps que l'étudiant aura passé à la préparation de son doctorat. Le soutien financier pour le temps consacré à la recherche principale devra provenir d'ailleurs, probablement des fonds du projet. Le boursier du Conseil des Arts ne serait pas pénalisé; si la participation à une entreprise de recherche limite le temps qu'il consacre à sa thèse et si, par exemple, sa bourse est réduite de moitié, l'étudiant pourra recevoir ses paiements sur une période de deux fois plus longue que la durée normale. La répartition du temps du boursier ne devrait pas

présenter de grandes difficultés. Dans sa demande de renouvellement de bourse au Conseil des Arts, il indiquera ses plans de recherche et expliquera comment le projet plus étendu concorde avec sa thèse. Le directeur du projet présentera une déclaration et donnera les raisons qui l'ont poussé à demander l'étudiant comme assistant. Il faudra probablement joindre les mêmes explications à toute demande de fonds destinés au projet principal, de façon à éviter de minimiser la contribution de l'étudiant à l'entreprise. Les deux déclarations devraient permettre au Conseil de répartir le temps de l'étudiant entre le travail de doctorat et celui d'assistant de recherche.

On peut illustrer cette proposition par deux exemples hypothétiques. Si le travail d'assistant de l'étudiant coïncide exactement avec ce qu'il aurait fait pour préparer sa thèse, ce qui serait évidemment l'idéal, la moitié de sa bourse devrait être payée sur le budget du projet de recherche. Si ce même travail n'apporte rien à la préparation de la thèse, l'étudiant devra recevoir le plein salaire d'assistant imputé au budget du projet et, pendant ce temps, ne touchera rien au titre de sa bourse.

ter des règlements pour s'assurer que ces fonctions d'enseignant ne nuisent pas aux études.

On devrait établir des règlements semblables pour les assistants de recherche. De telles fonctions peuvent être bénéfiques, mais la recherche risque de disperser l'étudiant qui prépare des examens de synthèse, ou trop empîéter sur son temps personnel si elle n'a rien à voir avec son travail de thèse. Il ne semble pas qu'il faille instaurer des mesures spéciales d'initiation à la recherche puisque, de toutes façons, l'étudiant devra en faire pour rédiger sa thèse. Nous ne croyons pas que les boursiers du Conseil des Arts doivent accepter des charges d'assistant de recherche sous le seul prétexte qu'ils en auront ainsi l'expérience. Les boursiers partiels devraient y être autorisés pour augmenter leur revenu mais, comme dans le cas des assistants d'enseignement, ils devraient être payés à un tarif fixe; par ailleurs, il faudrait des règlements pour limiter le temps qu'ils peuvent consacrer à un emploi rémunéré.

Le cas est tout différent lorsque la recherche de thèse est reliée à un projet plus vaste ou même en fait intégralement partie. Le travail de l'étudiant peut n'être possible qu'avec l'aide du matériel ou des données du projet plus important, ou bien l'étude de l'étudiant peut être une étape d'une entreprise plus vaste. Dans ce cas, il n'est pas toujours possible de faire une distinction entre la propre recherche de l'étudiant et son travail d'assistant pour l'entreprise principale. Du point de vue scolaire, cette conjonction d'une thèse et d'une recherche plus importante est souvent une excellente chose. L'étudiant se met à l'école de chercheurs expérimentés et il se trouve particulièrement prenante à une entreprise plus complexe ou plus stimulante. Sa propre thèse ne pourra qu'y gagner. Le directeur du projet principal peut trouver très utile d'avoir un assistant dont les intérêts concordent avec les siens. L'association de la préparation d'une thèse et d'une recherche complémentaire offre parfois des avantages pédagogiques et financiers et doit être encouragée.

Il y a cependant le danger que la thèse ne soit liée que de manière périphérique à la recherche plus vaste. Le candidat au doctorat peut trouver que son association gêne ou retarde sa propre recherche. Le règlement qui limite le temps qu'un boursier du Conseil des Arts peut consacrer à la tâche

étudiants de maîtrise. Quand les départements et les universités étudient leurs programmes de maîtrise, ils ne devraient accepter ces étudiants assistants qu'à la condition que ces fonctions soient partie intégrante de la formation. Ceci dit, nos remarques au sujet des candidats au doctorat valent aussi bien pour les étudiants de maîtrise. On s'attend fréquemment à ce que les candidats au doctorat soient assistants d'enseignement au premier cycle. Cet enseignement peut leur être une expérience bénéfique; ils connaîtront mieux leur sujet s'ils l'ont enseigné à un niveau élémentaire. Ainsi, on peut considérer l'enseignement comme une forme d'apprentissage pour ceux qui envisagent une carrière de professeur. Certes, tous les docteurs en sciences humaines ne deviendront pas professeurs d'université. Il est donc difficile de justifier un apprentissage de l'enseignement obligatoire pour tous les candidats au doctorat. Pourtant, à une époque où les budgets d'université sont restreints, les études de doctorat peuvent être influencées par des facteurs financiers aussi bien que pédagogiques. Il revient moins cher de payer un assistant qu'un professeur à temps plein. Les professeurs voient aussi d'un bon oeil les assistants les décharger de certaines de leurs tâches d'enseignement. Mais il y a danger que les avantages qu'en retirent l'université et les professeurs ne fassent négliger les intérêts des étudiants.

Un boursier du Conseil des Arts ne devrait être autorisé à exercer des fonctions d'assistant que si cet enseignement contribuait directement à sa formation ou son apprentissage professionnel. Dans l'un ou l'autre cas, il reviendrait à l'étudiant et à son directeur de thèse de démontrer que cette expérience pédagogique est un des éléments du programme de doctorat. Même dans ce cas, le temps d'assistantat ne devrait pas excéder le maximum actuellement permis.

Les étudiants qui ne bénéficient que de bourses partielles devraient être autorisés à accepter certaines tâches d'enseignement, même si elles ne sont pas partie intégrante de leurs études ni une forme d'apprentissage, mais cet enseignement devrait être reconnu pour ce qu'il est: un moyen de gagner de l'argent. Ces étudiants devraient être payés à un tarif fixe, comme instructeurs à temps partiel, et il devrait exis-

De nombreux assistants de recherche et d'enseignement sont des étudiants de maîtrise. La vaste gamme des programmes de maîtrise peut rendre les généralisations dangereuses et certaines expériences d'enseignement ou de recherche peuvent être tout à fait appropriées. Cependant, nos réserves sur l'affectation de candidats au doctorat à des postes d'enseignant ou de chercheur s'appliquent aussi aux

d) Assistants d'enseignement et de recherche

Un des aspects de la préparation au diplôme doit être spécialement étudié. On demande parfois aux candidats au doctorat, ou bien l'on pense que c'est leur rôle, de travailler comme assistants d'enseignement ou de recherche. Cette expérience peut être valable pour l'étudiant, mais il y a toujours le danger que le temps exigé n'empêche sur celui qu'il devrait consacrer directement à la préparation au doctorat. Nombreux sont les programmes de bourses et les facultés d'études supérieures qui protègent l'étudiant contre une exploitation induue. Le Conseil des Arts, par exemple, interdit aux étudiants de doctorat qui bénéficient de ses bourses de consacrer plus de sept heures par semaine à un travail accessoire. On a déjà tendance à charger les étudiants diplômés d'assistantat d'enseignement ou de recherche et cette tendance semble devoir s'intensifier au cours des prochaines années. Quelles en sont les conséquences pédagogiques?

Ces recommandations, adressées au Conseil des Arts ou à son successeur, sont également valables pour tous les programmes de bourse provinciaux ou universitaires. On a souvent tendance à suivre la voie la plus facile qui est de prolonger la période de préparation des examens de synthèse et de donner plus de temps à la rédaction de la thèse. Les problèmes universitaires causés par l'élargissement des connaissances dans une discipline peuvent se résoudre dans le cadre d'une préparation de deux ans pour les examens de synthèse; en outre, des projets de recherche appropriés peuvent être conçus pour permettre de terminer une thèse dans les deux années suivantes, sans sacrifier les normes universitaires. Nous espérons que les autres organismes de subvention adopteront des règlements semblables à ceux que nous avons recommandés au Conseil de recherches en sciences humaines.

réalisables? La méthodologie est-elle rigoureuse? Le budget proposé réaliste? La thèse terminée aura-t-elle une importance scientifique? Peut-elle être achevée dans le temps prévu? Si, à ce stade, on évalue avec rigueur le projet de thèse, on contribuera à maintenir des normes de recherche plus élevées et à raccourcir le temps exigé pour mener à bien la thèse. En sciences naturelles, il y a plus de thèses achevées et en moins de temps; une des grandes raisons en est l'étroite association du directeur de thèse et de son étudiant. On ne peut retrouver en lettres et sciences humaines les mêmes relations, mais une coopération plus étroite du directeur et de l'étudiant serait bénéfique. Il faudrait, notamment, associer de façon officielle le directeur de thèse à la demande de renouvellement de bourse.

Dans la plupart des cas, deux années de recherche et de rédaction à temps plein devraient suffire pour mener à bien une thèse de doctorat. S'il faut plus de temps, c'est sans doute que le sujet était trop ambitieux. Puisque le bénéficiaire d'une subvention du Conseil des Arts aura normalement fait une année de recherche à temps plein après avoir reçu une bourse initiale de deux ans, le renouvellement, s'il est accordé, ne sera que pour une année. Ayant la recherche pour objet, la subvention devra comporter un montant destiné à couvrir des frais de recherche justifiés comme les frais de voyage, de séjour et de matériel, les frais d'ordinateur et de dactylographie.

Nous recommandons que les bourses du Conseil des Arts soient renouvelables pour un an, après qu'aient été satisfaites toutes les exigences préliminaires et après examen favorable du projet de thèse; en outre, ce renouvellement devrait comporter un montant destiné à couvrir les frais de recherche.

Le Conseil des Arts ou l'organisme qui le remplacera peut décider si des circonstances imprévues ou exceptionnelles ont retardé l'achèvement d'une thèse de doctorat et, par conséquent, accepter d'étudier des demandes d'extension du renouvellement de la bourse. Nous sommes en faveur d'une telle flexibilité, mais ces extensions devraient être exceptionnelles.

*Nous recommandons donc que le Conseil des Arts
accorde les bourses pour une période initiale de
deux ans.*

Dans la plupart des programmes de doctorat du Canada, les examens de synthèse peuvent se faire à la fin de la deuxième année d'études supérieures à temps plein, soit à la fin de la première année de la bourse du Conseil des Arts. Trop souvent, ces examens sont retardés et il n'est pas rare que trois années ou plus d'études supérieures à temps plein s'écoulent avant qu'ils soient terminés. Comme c'est seulement après cette période que l'étudiant peut se donner pleinement à la recherche, il faut inviter l'université et l'étudiant à ne pas la prolonger indûment. Nous souhaitons que les étudiants ne soient pas autorisés à faire des demandes de renouvellement de bourse tant qu'ils n'auront pas terminé et réussi leurs examens de synthèse. S'il faut un délai administratif de six mois pour donner suite aux demandes de renouvellement, cela permettrait encore à l'étudiant de disposer de deux ans et demi d'études supérieures à temps plein pour terminer ses examens de synthèse et pour que sa demande de renouvellement soit approuvée avant échéance de sa première bourse du Conseil. Différer les examens de synthèse aboutirait à un intervalle entre la période de validité de la première bourse et le renouvellement. Ce dernier, comme la bourse, couvre les frais d'université ainsi que la subvention à l'étudiant, mais il faudrait inciter l'université et l'étudiant à éviter tout retard inutile. Une première bourse de deux ans permettrait au Conseil ou à son successeur d'adopter différents modes d'appréciation pour toutes les demandes de renouvellement. Un candidat qui fera une telle demande devra avoir terminé les études préliminaires et se consacrer à temps plein à sa thèse. La demande, par conséquent, peut prendre la forme d'une demande de bourse de recherche, et indiquer dans les grandes lignes le projet de thèse, les sources, le calendrier et les coûts de la recherche. La lettre du directeur de thèse qui appuiera la demande donnera des détails sur les capacités universitaires du candidat et sur le projet. On pourrait évaluer les demandes de renouvellement d'après les lignes directrices suivies pour les demandes de subventions de recherche. Le projet de thèse est-il

temps normal exigé pour un doctorat en lettres ou en sciences humaines; et pas davantage que les méthodes des sciences naturelles soient prises pour modèle. Le temps dévolu au doctorat en lettres et sciences humaines peut être réduit, de même que le nombre des abandons et celui des candidats ayant "tout terminé sauf la thèse".

Nous ne proposons pas de limites rigides ou arbitraires à la durée des programmes de doctorat. Chaque étudiant et chaque sujet de thèse est un cas spécial. On peut discerner trois étapes critiques dans tout programme de doctorat, au cours desquelles on peut et doit faire quelque chose pour contrecarrer les tendances actuelles en faveur d'une prolongation des études. La première étape est celle de l'admission au programme: si l'on accepte des candidats médiocres, il est presque certain qu'ils abandonneront en cours de route ou mettront plus de temps pour obtenir leur diplôme. Nos recommandations sur les conditions d'admission permettront une sélection soigneuse des candidats. La seconde étape est celle de la fin des cours obligatoires et de la préparation aux examens de synthèse. La troisième est la rédaction de la thèse. On peut adopter des méthodes qui favoriseront un raccourcissement de ces deux étapes sans sacrifier les normes universitaires. Le nouveau Conseil de recherches en sciences humaines peut modifier ses règlements d'attribution de bourses, exemple que devraient alors suivre les autorités universitaires et provinciales.

Une bourse de doctorat devrait assurer à l'étudiant une aide financière aussi longtemps qu'il progresse de façon satisfaisante. Si le renouvellement des bourses dépendait de fluctuations budgétaires ou de variations prévues dans le marché du travail, ce serait déplorable. Mais les progrès d'un candidat ne peuvent être rigoureusement évalués chaque année. L'étudiant qui reçoit une bourse au printemps et s'inscrit à l'automne, doit présenter un rapport de son travail à la fin de l'année civile si la bourse doit être renouvelée pour l'année suivante par voie de concours. Plutôt que de procéder à une évaluation de pure formalité, nous proposons qu'on accorde les bourses pour deux ans. Les étudiants devraient fournir la preuve qu'ils suivent le programme obligatoire, mais on n'exigera aucune appréciation de leurs progrès.

exigences de l'employeur. Certains étudiants préféreraient prolonger leurs études de doctorat et faire renouveler leurs bourses plutôt que de rester sans emploi. Il semble presque sur que ce désir d'allongement de la préparation au doctorat s'intensifiera au cours des prochaines années et que les décisions individuelles des étudiants, professeurs et employeurs auront pour résultat de prolonger encore la durée de ces études.

Nous nous préoccupons avant tout des objectifs et de l'efficacité des études supérieures. Il ne sert à rien et il est même néfaste d'allonger la préparation au doctorat. Ce diplôme n'a jamais signifié que son titulaire connaît tout de sa branche. Il n'est qu'une attestation de ses connaissances fondamentales d'une discipline et de son aptitude à les appliquer avec compétence et intelligence. Si les frontières du savoir dans une discipline ont reculé ou si l'on doit incorporer de nouveaux secteurs de connaissance au programme, cela ne doit pas simplement aboutir à un prolongement des études. Aux professeurs de restructurer le programme pour y intégrer les nouveaux développements, sans pour autant prolonger la préparation. Les départements ou les étudiants ne devraient pas céder devant l'insistance des employeurs qui veulent cet allongement. Ces derniers devraient se soucier davantage de la compétence et du potentiel du titulaire de doctorat que des cours qu'il a suivis; d'ailleurs, la plupart des études de doctorat sont déjà suffisamment longues pour garantir ces qualités.

Le problème est réel. Nous l'avons dit, le bilan des universités canadiennes n'est qu'en partie positif. Au Canada, il faut plus longtemps en moyenne aux étudiants en sciences humaines pour arriver au doctorat qu'aux étudiants qui fréquentent une université étrangère. La comparaison avec les étudiants qui préparent un doctorat en sciences naturelles donne aussi à penser: il y a, en sciences humaines, relativement plus d'échecs et d'abandons et plus de candidats encore incrits comme étudiants mais qui semblent inactifs; par ailleurs, les étudiants qui ont réussi ont généralement mis plus de temps pour obtenir leur doctorat⁵. On ne peut prétendre que le temps nécessaire pour préparer un doctorat à l'étranger, ou bien un doctorat en sciences naturelles, devrait devenir le

⁵ Voir Première partie, chapitre VII, du rapport complet.

c) Renouvellement des bourses de doctorat

Au cours de nos entretiens avec des collègues des quatre points du pays, nous nous sommes rendu compte que la forme et le contenu des programmes de doctorat suscitaient un vaste intérêt. Souvent, on a exprimé l'espoir que notre commission pourrait proposer des réformes structurelles ou pédagogiques. A l'intérieur de chaque discipline, nous avons trouvé que, dans l'ensemble, on jugeait la structure des études de doctorat bien adaptée. Il existe des différences d'opinion mineures sur les conditions préalables et les cours, les mérites relatifs des séminaires ou de la recherche orientée, ou les avantages et inconvénients de la spécialisation; dans la plupart des cas, toutefois, on s'entendait sur l'essentiel et le débat ne portait que sur des détails ou des subtilités. Chaque discipline avait ses difficultés propres. Il devint bientôt évident que les professeurs et les étudiants de chaque discipline étaient les meilleurs juges du contenu et de la pédagogie des études de doctorat. En ce domaine, les modifications et les réformes ne pouvaient venir que des spécialistes de la discipline. Ceux-ci désiraient tous une plus grande rigueur d'enseignement et de recherche et ils s'entendaient pour définir ces normes élevées. Le mieux était donc de laisser à chaque discipline le soin d'établir son propre programme.

La seule exception était la durée des études de doctorat. Etudiants, professeurs et administrateurs estimaient généralement trop longues les études en sciences humaines. On peut rejeter une partie du blâme sur l'importance accordée aux examens de synthèse et le temps qu'il faut pour les préparer. Autre facteur: la pratique courante des candidats au doctorat de prendre un emploi de professeur ou de chercheur à temps plein, et de rédiger leur thèse pendant leurs moments de loisir. Nous avons aussi noté une insistance à prolonger encore ces études.

Dans certaines disciplines, la principale pression semblait venir de progrès récents accomplis en un domaine particulier et de la nécessité d'étendre le programme pour y introduire les nouvelles méthodes ou connaissances. Dans d'autres cas, l'insistance vient du fait que les postes de professeurs et de chercheurs font l'objet d'une véritable compétition et que professeurs et étudiants désirent répondre à toutes les

scolarité pour tous les étudiants qui suivent des cours d'une université étrangère, soit peut-être \$2 500. Avec le même budget de bourses, le Conseil pourrait aider environ 400 étudiants de doctorat dans les universités canadiennes et 200 dans les universités étrangères. Ces chiffres n'entraînent pas d'obligation pour le Conseil. Nous avons proposé que l'aide consentie atteigne 10 pour cent des subventions provinciales aux étudiants de doctorat. Le taux exact de l'aide du Conseil devrait être déterminé par l'importance de son budget et la proportion de ce budget qu'il se propose d'allouer aux bourses de doctorat.

Ces recommandations ne rendent pas compte de toutes les situations possibles et bien des cas particuliers devront être examinés. Même en ce domaine, la constitution de réseaux universitaires provinciaux donne une idée des progrès qui seraient les plus adaptés. Si les étudiants étrangers qui demandent leur admission à des cours de doctorat au Canada bénéficient des avantages d'un programme fédéral d'aide extérieure ou de quelque forme de bourse fédérale, comme le programme de bourses du Commonwealth, le gouvernement fédéral se doit de tenir ses engagements vis-à-vis des étudiants et rembourser l'université d'accueil de ses frais. Les étudiants étrangers qui souhaitent venir à titre individuel et n'ont pas la qualité d'immigrant reçu, ne pourront bénéficier de bourses que s'ils sont inscrits sur la liste du comité provincial des candidats retenus. Ils ne pourront pas recevoir de bourses fédérales ou provinciales et devront financer leurs études ou avoir recours aux bourses universitaires.

Il se peut que les recommandations que nous avons faites au Conseil des Arts s'appliquent aux programmes de bourses du Conseil national de recherches et du Conseil de recherches médicales. Notre compétence se limitant aux études supérieures en sciences humaines, nous ne pouvons proposer de mesures pour les études supérieures en sciences naturelles ou médicales. La formation des réseaux provinciaux aura vraisemblablement des répercussions sur l'action du gouvernement fédéral dans les études supérieures et la recherche en sciences naturelles et en sciences de la vie autant qu'en sciences humaines, et certaines de nos recommandations pourraient justement s'adapter aux autres conseils de recherche.

Nous recommandons par conséquent que les bourses du Conseil des Arts pour les humanités et les sciences sociales ne puissent être accordées en dehors du Canada que si l'étudiant a des raisons universitaires valables de suivre les cours d'une université étrangère.

Dans ce cas, la bourse du Conseil des Arts sera suffisante pour couvrir les frais de l'étudiant, mais non pour octroyer à l'université une subvention spéciale en sus des frais réguliers.

Ces recommandations au sujet des bourses de doctorat du Conseil des Arts sont liées aux changements que nous proposons d'apporter, à l'échelon provincial et régional, aux conditions d'admission et à l'attribution des bourses de ces

provinces ou régions. Le Conseil ou son successeur n'a pas à attendre que ces changements aient été entrepris. Il peut poursuivre la démarche actuelle: envoyer à chaque université une liste complète de ses candidats, lui demandant de les classer par ordre de mérite, pour chaque discipline. Il peut ensuite affecter des comités provinciaux ou régionaux à faire une présélection et à formuler des recommandations. Les comités nationaux pourraient alors placer par ordre de mérite les candidats retenus à l'issue des concours provinciaux ou régionaux. Dès qu'une province ou une région créerait ses propres comités d'admission, ceux-ci prendraient la place des comités de sélection établis par le Conseil des Arts.

Nous n'avons pas encore évalué le coût de nos propositions, car le soutien du gouvernement fédéral aux

étudiants de doctorat doit être décidé en fonction du taux de l'aide fédérale à la recherche universitaire. En dernière analyse, la totalité du budget du Conseil des Arts dépendra des grandes orientations prises. Pour l'année universitaire 1975-1976, le Conseil a distribué des bourses de doctorat à 929 détenteurs dans des universités canadiennes et à 605 dans des universités étrangères ou indéterminées, soit en moyenne une bourse de \$5 698 par candidat, pour un total de près de 8,7 millions de dollars. Si le montant des subventions aux étudiants reste constant, nous recommanderons au Conseil ou à son successeur de payer en plus, pour chaque étudiant qui suit les cours d'une université canadienne, l'ensemble des frais universitaires, soit une moyenne possible de \$11 000, et les droits de

Le Conseil ou son successeur continuerait à accorder directement ses bourses. Il devrait fournir une fraction déterminée de la totalité des bourses attribuées par les autorités provinciales, par exemple 10 pour cent. Il pourrait se servir des listes dressées par les comités provinciaux ou régionaux; il placerait les candidats en tête de chaque discipline sur une seule liste et offrirait ses bourses à ceux qui seraient en tête de chaque liste. Ces bourses incluraient une subvention pour l'université d'accueil afin de couvrir la totalité des frais d'enseignement des étudiants. Ainsi, les gouvernements provinciaux n'auraient rien à payer pour les bourses des bénéficiaires du Conseil des Arts.

Nous recommandons que le Conseil des Arts ou l'organisme qui lui succédera accorde un nombre limité de bourses en humanités et sciences sociales, valables pour n'importe quelle université canadienne et assorties d'une subvention pour que cette université soit déchargée de tous les frais d'enseignement.

Nous espérons que le Conseil des Arts ou son successeur accordera le même pourcentage de la totalité des bourses à chaque discipline. Il peut y avoir des cas exceptionnels où les prévisions du gouvernement fédéral en matière de personnel hautement spécialisé diffèrent nettement des évaluations des autorités provinciales. Il se pourrait alors que le Conseil désire se conformer aux vues fédérales en accroissant le pourcentage de la totalité des bourses dans certaines disciplines et en le réduisant dans d'autres.

Un autre problème particulier porte sur le soutien à accorder à un étudiant canadien qui se propose de suivre des cours de doctorat dans une université étrangère. Il faut, pour bien des raisons, encourager les étudiants brillants à étudier au Canada. Leur apport intellectuel et financier sera précieux. Dans le cas où il n'y a pas au Canada de cours de doctorat suffisamment adaptés aux besoins de l'étudiant, une université étrangère pourra être plus en mesure de lui offrir les bibliothèques, le matériel ou les professeurs nécessaires. La seule décision en accord avec des critères universitaires élevés sera alors d'attribuer une bourse valable pour l'université étrangère choisie.

Dans les discussions que nous avons eues, ici et là, au Canada, nous avons rencontré un grand nombre de personnes qui souhaitaient que le Conseil des Arts ou son successeur continue d'offrir des bourses de doctorat. La seule divergence portait sur l'ampleur de cette aide. Plusieurs groupes de travail des universités, notant que la petite fraction des candidats au doctorat soutenus par le Conseil des Arts va en s'amenuisant³, croient que cette tendance devrait être renversée et, selon le groupe de travail de l'université Queen's, "le Conseil des Arts devrait, par son programme de bourses, accroître la proportion des candidats à un doctorat en humanités et en sciences sociales"⁴. Nous ne croyons pas que le gouvernement fédéral, par l'entremise du Conseil des Arts ou de l'organisme qui lui succédera, devrait avoir la principale responsabilité financière des études de doctorat au Canada. Le rôle du Conseil, tel que nous le comprenons, est complémentaire et n'a rien de commun avec les préoccupations particulières du gouvernement fédéral en matière d'études de doctorat; incitatif, il consiste avant tout à favoriser les exigences universitaires. Ce dernier aspect n'aide guère à déterminer de façon précise les sommes à prévoir au budget du Conseil, car il n'y a pas de limite à ce qu'on pourrait dépenser. Etant donné son rôle complémentaire, le Conseil des Arts devrait associer son programme de bourses de doctorat à ceux proposés par les provinces ou les régions.

³ Voir, par exemple, les rapports des groupes de travail des

universités de Colombie-Britannique, de Montréal et

Queen's. Le Conseil a consacré 59,5 % de l'ensemble de

son budget à des bourses de doctorat en 1970-1971,

mais seulement 42,9 % en 1973-1974. Le taux de succès

des candidats aux bourses n'a guère changé au cours de

ces années. La principale différence est venue de la dimi-

nution du nombre des candidats. Si nous prenons pour

acquis que les étudiants marginaux n'étaient plus en lice,

cela signifie qu'il était plus difficile d'obtenir la bourse.

⁴ Groupe de travail sur les études avancées et la recherche

dans les humanités et les sciences sociales, établi par la

Commission d'enquête sur les études supérieures dans les

sciences humaines, du Conseil des Arts du Canada, *A Com-*

mitment to Excellence, Kingston (Ontario), université

Queen's, 1975, p. 48.

b) Rôle du gouvernement fédéral dans les études de doctorat

On peut connaître le rôle exact du gouvernement fédéral dans les études de doctorat en se référant aux différentes catégories de questions qu'il doit résoudre. De par la constitution, le fédéral a des responsabilités particulières, le devoir de veiller directement à l'intérêt national et celui de coordonner les organisations universitaires provinciales. Il faut donc des experts en certains domaines pour conduire les recherches et donner les conseils voulus; dans la plupart des cas, la possession d'un doctorat constitue presque une condition préalable. Nous reviendrons sur les subventions spéciales que le gouvernement fédéral accorde pour la création de programmes de doctorat que les autorités provinciales ne pourraient pas offrir autrement. Lorsque ces programmes existent déjà, et que les ministères ou organismes fédéraux souhaitent seulement s'assurer qu'il y a assez d'inscriptions pour répondre à leurs besoins, il est logique que ces ministères ou organismes fournissent des bourses.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral fournisse des bourses, y compris des subventions, qui couvrent la totalité des coûts d'enseignement, dans les branches où il a spécialement besoin de titulaires de doctorat.

Il n'est pas facile de définir le rôle exact du gouvernement fédéral pour la catégorie que nous avons appelée la recherche de l'excellence. Dans le passé, le Conseil des Arts a été le principal pourvoyeur de bourses de doctorat; il faut reconnaître qu'il a eu le mérite d'encourager les études supérieures en lettres et sciences humaines lorsqu'on avait notoirement besoin de docteurs, à une époque où les ressources étaient insuffisantes. Les autorités provinciales ont maintenant accepté de plus grandes responsabilités et nous espérons qu'elles continueront de le faire. Le gouvernement fédéral a cependant encore intérêt à demander des normes universitaires plus élevées dans toutes les branches supérieures et devra continuer à apporter son aide à toutes les études de doctorat. Ce soutien fédéral doit, entre autres, prendre la forme d'un programme de bourses du gouvernement en lettres et sciences humaines.

tion spécialisée souhaitée par l'étudiant. Dans la plupart des cas, cependant, les départements seront heureux d'avoir des étudiants de deuxième et troisième cycles et les universités accepteront volontiers ceux qui ont des bourses personnelles et qui apportent aussi avec eux une subvention couvrant la totalité de leurs études.

Lorsque l'étudiant a la liberté du choix, il est plus difficile aux départements de prévoir le nombre d'inscriptions. Les universités se sont cependant arrangées pour passer outre aux incertitudes des méthodes actuelles d'inscription. Les départements s'efforceront d'élever leurs normes pour attirer les étudiants libres de choisir. À la longue, l'investissement financier dans les études supérieures devrait aller aux meilleurs établissements. Les départements qui attireraient suffisamment d'étudiants pour avoir le nombre optimal d'inscriptions à leurs cours supérieurs auraient une meilleure organisation et la possibilité de dépenser plus d'argent pour le personnel enseignant, les bibliothèques ou d'autres services. La concurrence entre les programmes d'études supérieures peut créer tension et insécurité dans certains départements, mais l'insistance à élever les normes universitaires devrait relever l'enseignement supérieur dans la province ou la région.

Ce bref exposé de nos propositions relatives à l'admission aux études de doctorat laisse de nombreux points en suspens. Nous avons omis délibérément de parler des étudiants à temps partiel parce que, à notre avis, les études à temps plein offrent, au doctorat, de nombreux avantages universitaires; il est particulièrement difficile de faire des recherches et de rédiger une thèse lorsqu'on y travaille à temps partiel. Nos propositions tendent à encourager les études à temps plein, préférables à ce cycle, bien qu'on doive envisager des règlements spéciaux pour l'autre catégorie d'étudiants. L'université devra aussi revoir ses méthodes comptables afin que l'on puisse établir les coûts complets d'enseignement par étudiant. Nous sommes sûrs que les détails peuvent être réglés par l'université et les autorités provinciales si nos modifications des conditions d'admission et de financement des programmes de doctorat sont acceptées.

L'étape suivante consiste à décider dans quelles universités ces étudiants devront s'inscrire. Nous croyons qu'il appartient aux autorités provinciales de s'assurer que tous les programmes de doctorat offerts dans la province aient le niveau voulu. Pour cela, on a déjà mis au point dans la plupart des provinces des procédés de vérification. Nous ne pensons pas que les autorités provinciales devraient décider du nombre d'étudiants qui devraient suivre l'un ou l'autre de ces programmes. Toute forme de contingenterait serait trop stricte, manqueraient de souplesse et ne pourrait s'accorder avec les critères élevés auxquels tient l'université. En théorie, un système de contingenterait pourrait permettre aux meilleurs déparlements de former le plus grand nombre d'étudiants de doctorat. En pratique, les gouvernements et les représentants des universités hésiteraient à faire publiquement des différences entre les départements et seraient enclins à inscrire des étudiants dans chaque programme. Une fois établies, les règles de nominations, les départs à la retraite et l'importance des changements à l'intérieur d'une discipline puissent entraîner, au fil des années, des variations dans les critères d'appréciation des départements.

Les étudiants sont, semble-t-il, les meilleurs juges pour décider du programme de doctorat qui leur convient le mieux. Ils peuvent être influencés par des facteurs étrangers à l'enseignement, tels que la commodité géographique ou la présence d'amis mais, comme ils ont intérêt à travailler avec les meilleurs professeurs ou à fréquenter l'établissement pourvu d'une très bonne bibliothèque ou d'excellentes installations de recherche, leur décision sera largement basée sur des critères universitaires. Les universités ne pourront influencer leur choix que dans les cas où elles accepteront de compléter des boures parties.

Nous recommandons que les boursiers puissent s'inscrire au programme de doctorat de leur choix à l'intérieur de la province.

Les départements garderont le droit de refuser d'admettre un étudiant s'ils pensent qu'il y a de bonnes raisons pédagogiques, s'ils sont convaincus, par exemple, qu'ils ne peuvent offrir les cours appropriés ou fournir pour la recherche la direc-

Notre proposition sera plus claire si nous l'illustrons. Supposons que chaque candidat au doctorat coûte annuellement \$ 1 000 à l'université et que l'étudiant moyen ait à déboursé \$ 4 000 par an. Si un gouvernement provincial décide de fixer à 1 00 le nombre des nouveaux candidats au doctorat en fonction de ses estimations des besoins futurs, il devra prévoir à son budget \$ 1 500 000. Il en offrira un tiers, ou \$ 500 000, sous forme de subventions de \$ 15 000 pour les 33 étudiants qui figureront en tête de la liste préparée par le comité, soit \$ 4 000 pour chaque étudiant et \$ 1 1 000 pour l'université qu'ils fréquenteront. Le tiers suivant sera offert en subventions de \$ 12 000, soit \$ 3 200 par étudiant et \$ 8 800 pour l'université. Enfin, le troisième tiers sera distribué en subventions de \$ 2 400 par étudiant et de \$ 6 600 pour l'université. Pour les étudiants de la seconde et de la troisième catégories, l'université ou l'étudiant aura à combler les différences entre le montant de la bourse et celui des frais de scolarité. Un étudiant de la troisième catégorie qui n'attendrait pas d'aide de son université devrait trouver \$ 1 600 pour assurer sa subsistance complète et payer à l'université un droit de \$ 4 400. Reste à décider de la répartition de ces bourses selon les différentes disciplines. Les estimations des besoins sociaux peuvent servir d'indicateurs pour fixer le nombre total des inscriptions au doctorat, mais elles sont trop imprécises pour déterminer le nombre d'inscriptions par discipline, surtout dans les études classiques ou les langues modernes, où les étudiants ne sont que quelques-uns. Un procédé plus simple consisterait à consulter les listes de candidats admissibles dressées par les comités des différentes disciplines, et à attribuer suffisamment de bourses dans chaque discipline pour avoir la certitude qu'elles aient toutes le même taux de succès. Cela n'aurait rien d'arbitraire, car ces listes reflètent, dans une certaine mesure, les espérances des étudiants touchant les perspectives d'emploi, les motifs qui les ont poussés à choisir certaines disciplines et leurs critères de travail et de connaissances. Cependant, afin d'avoir des critères comparables d'une discipline à l'autre, il faut qu'un comité universitaire mixte compare le niveau exigé pour l'admission et fasse des ajustements si les critères varient.

Nous recommandons que les gouvernements provinciaux assument une part des frais des études de doctorat par l'attribution d'une somme annuelle équivalente à la valeur des bourses des étudiants et aux coûts de tous les frais d'enseignement, jusqu'à concurrence du nombre d'inscriptions déterminé par les estimations des besoins futurs.

Les responsables de l'éducation auront besoin d'un certain temps pour faire les prévisions nécessaires et entrer en rapport avec tous les organismes intéressés. En attendant, nous voudrions que les gouvernements provinciaux calculent leurs dépenses actuelles de bourses de doctorat et leurs subventions aux universités au titre des frais des études de doctorat, et ajoutent ces sommes pour savoir ce qu'il faut allouer à ces études.

Cette aide financière serait offerte sous forme de bourses, dont une fraction de la totalité (peut-être un tiers) pourrait être attribuée en bourses complètes, qui couvriraient toutes les dépenses de l'étudiant et de l'université. Les deux tiers restants constitueraient des bourses partielles, un tiers couvrant 80 pour cent de la scolarité et des frais d'université et, l'autre tiers, 60 pour cent de ces mêmes frais. Ces subventions seraient accordées, selon leur rang, aux candidats au doctorat acceptés par les comités provinciaux.

Quant aux étudiants ne recevant que des bourses partielles, ils ne pourraient entreprendre d'études de doctorat, à moins de trouver d'autres sources de financement. L'université est l'une des sources possibles. Il peut arriver qu'une université souhaite inscrire tel étudiant parce que les recherches auxquelles il s'intéresse coïncident avec celles de l'établissement ou du département; ou encore, qu'un professeur ait des raisons particulières de vouloir admettre un étudiant au cycle supérieur. L'université devra alors recourir à son budget interne pour équilibrer les frais de bourse et d'enseignement. Si elle considère que les avantages universitaires en valent la peine, elle pourrait offrir de compléter la part provinciale. Pour les étudiants qui ne reçoivent qu'une aide partielle du gouvernement et de l'université ou pas d'aide universitaire du tout, ils ont toujours la possibilité de combler la différence eux-mêmes.

subventions aux universités fondé sur les inscriptions, sans limite supérieure. C'était sagesse, lorsque la demande d'étudiants diplômés, en particulier de docteurs, dépassait largement l'offre. L'objectif des provinces reste le même, c'est-à-dire satisfaire les besoins futurs; toutefois, à présent que la demande de titulaires de doctorat semble moins élastique, le gouvernement ne doit plus se fonder sur les mêmes critères pour attribuer des subventions. Jouer sur le montant de la subvention par étudiant ou bien le geler à un niveau arbitrairement déterminé ne peut être qu'un palliatif. La bonne réponse, pour les ministères provinciaux d'éducation, consisterait à faire une estimation des besoins futurs de docteurs et à calculer le nombre optimal d'inscriptions aux études de doctorat; en conséquence, ils ajouteraient au budget un poste pour couvrir les dépenses de ces études.

Les changements sociaux sont trop imprévisibles pour qu'on puisse en tenir compte dans la planification à long terme. Les estimations en fonction des tendances actuelles resteront presque certainement en-deçà des exigences futures. Les autorités provinciales devront collaborer avec d'autres gouvernements provinciaux, avec les ministères d'éducation et des autres provinces, les organismes fédéraux intéressés et avec les administrations des universités. Les estimations devront au moins être des évaluations approximatives réfléchies des besoins futurs, et des ajustements pourront être faits chaque année à mesure que les prévisions seront changées. Il y aura encore, malgré ces précautions, de mauvais calculs et des jugements erronés. Cependant, il ne faut pas, sous prétexte de faillibilité humaine, s'abstenir de planifier. Les gouvernements décident déjà combien ils doivent investir annuellement dans les études supérieures et, en fin de compte, ils ont la responsabilité de fixer le montant des fonds publics à affecter aux études de doctorat. Cette estimation ne déterminera pas de façon rigide le nombre d'inscriptions au doctorat. Les administrations des universités et les étudiants auront une certaine influence sur les inscriptions. Même la décision du gouvernement sera avant tout financière et permettra de déterminer avec une certaine souplesse la répartition des fonds.

gouvernement, aux universités et aux étudiants d'arriver à une équation des coûts et des avantages escomptés. La somme de ces décisions aboutirait alors à l'établissement des listes d'inscriptions. Ainsi, la part du gouvernement serait basée sur son estimation des futurs besoins de professeurs et de chercheurs hautement qualifiés. L'aide provinciale serait alors égale aux dépenses qu'entraînerait la formation du nombre de docteurs jugé nécessaire. Les universités, à leur tour, selon leurs besoins et les avantages qu'elles retireraient, devraient prendre part au financement et consacrer certains des fonds de leurs subventions ou de leur budget annuel. Tous les étudiants devraient contribuer directement au paiement de leurs dépenses personnelles ou compenser tout déficit dans les coûts de leur formation, selon leur choix. Le nombre total des inscriptions, loin d'être arbitrairement fixé, serait le résultat d'un ensemble de décisions d'ordre économique, institutionnel et individuel, prises chacune avec le souci d'équilibrer dépenses et avantages.

Il ne faut pas voir là une proposition révolutionnaire. C'est presque une description de notre système actuel de financement des études supérieures. Les gouvernements accordent aux universités des subventions qui, directement ou indirectement, doivent être dépensées pour la formation d'étudiants avancés. D'après le montant de la subvention, on peut se rendre compte de l'importance des avantages sociaux que le gouvernement attend de cette formation. Les universités, à leur tour, affectent des fonds aux études de doctorat et accordent des bourses; ici aussi, leur montant nous renseigne sur la valeur que l'université attache au programme. Les étudiants d'aujourd'hui renoncent à la possibilité d'avoir un revenu, assurent leur propre subsistance et paient des frais de scolarité, avec ou sans bourse. La décision qu'ils ont déjà évacuée les coûts et les bénéfices possibles en fonction les uns des autres. Nos recommandations ne s'écartent donc pas radicalement du système actuel; ce sont de simples ajustements, destinés à établir la corrélation entre les coûts et les avantages à chaque niveau.

Par exemple, dans les années soixante, la plupart des gouvernements provinciaux avaient adopté un système de

grande que l'on accorde à la recherche entraîne une demande accrue de chercheurs qui n'apparaît pas dans les statistiques actuelles. Un certain "sous-emploi" est probablement souhaitable; dans la génération qui nous a précédés, un cultivateur ou un journaliste diplômé d'université semblait surqualifié; or, dans une génération, de nouvelles professions seront apparues et les plus anciennes exigeront des normes plus élevées; à ce moment-là, le "sous-emploi" d'aujourd'hui deviendra la norme. Même la formation d'un certain nombre de docteurs "en surplus" peut aboutir à des avantages économiques; la concurrence des emplois entraîne parfois une élévation des critères de compétence. Dans le passé, on a jugé de diverses façons les avantages économiques à attendre d'une formation supérieure mais, quoi qu'il en soit, on a toujours constaté un accroissement de la demande. Il n'y a aucune raison de croire que cette tendance ne se perpétuera pas.

La proportion des inscriptions ne doit pas être calculée seulement en fonction des estimations d'ordre économique, aussi étayées soient-elles. Un département ou un professeur peut avoir, pour admettre un étudiant, des raisons pédagogiques qui n'ont pas de relations directes avec les besoins économiques. On peut avoir envisagé un projet de recherche appelé à apporter une contribution importante à une discipline, même si l'utilité économique n'est pas évidente, et il peut arriver qu'un étudiant possède des qualifications exceptionnelles pour entreprendre des recherches ou bien ait un intérêt particulier. La justification que l'on invoquera pour admettre cet étudiant sera d'ordre pédagogique et non économique.

L'importance que chaque étudiant accorde aux études supérieures est un autre facteur non négligeable. Un étudiant qui, ayant le niveau voulu, est prêt à sacrifier son temps et son argent pour préparer un doctorat, pour sa seule culture personnelle, sans espoir de récompense matérielle, devrait avoir au moins une chance d'obtenir satisfaction. La planification des inscriptions devrait permettre de peser et d'équilibrer différents facteurs, tels que l'estimation des avantages économiques pour la société, la contribution des universités à la connaissance ou l'intérêt personnel de l'étudiant. Il faudrait une échelle de coûts qui permettrait au

ont la compétence voulue et seront les premiers à désirer des normes d'enseignement élevées.

Les départements, nous l'avons dit, ont chacun des motifs puissants d'admettre les étudiants aux études de deuxième et troisième cycles. Afin que les jugements ne reposent que sur des critères pédagogiques, et non administratifs ou autres, nous proposons que les candidats au doctorat soient évalués par des comités provinciaux, au lieu de l'être par ceux des départements. Les comités, un pour chaque discipline, composés de professeurs venus des diverses universités de la province, veilleraient à l'objectivité de l'appréciation des candidats et au maintien des exigences universitaires. On n'apporterait aucune restriction à la mobilité des candidats, qui pourraient faire une demande pour suivre des cours de doctorat dans la province de leur choix. Seule modification notable, les comités d'admission travailleraient à l'échelle provinciale ou régionale, non dans les limites de l'université.

Nous recommandons que dans chaque province ou, pour les Maritimes, dans la région, des comités soient nommés pour sélectionner les candidats au doctorat et établir la liste des candidats choisis selon leur rang.

Ces listes n'indiqueraient pas les candidats qui seront obligatoirement admis aux études de doctorat, mais ceux jugés suffisamment formés pour pouvoir les entreprendre. Les candidats qui ne figureraient pas sur les listes ne pourraient être acceptés. La seconde étape consiste à fixer le nombre de candidats qualifiés qui seront inscrits à ces études.

Pour déterminer le nombre total des inscriptions, il faudra avant tout tenir compte des besoins futurs de la société. Nous avons déjà parlé de la difficulté de prévoir la demande, mais certaines prévisions sont indispensables. L'accroissement des inscriptions universitaires auquel on s'attend dans les années quatre-vingt-dix et la proportion exceptionnellement élevée des départs à la retraite de professeurs d'université à cette époque permettront d'admettre davantage de candidats au doctorat vers le milieu des années quatre-vingts.

Les estimations fondées sur l'état actuel de l'offre et de la demande ne sont qu'un commencement. La situation économique est changeante et la confiance de plus en plus

modifiées dans la plupart des provinces, et que l'ensemble des décisions prises par chaque département ne pourra plus déterminer le total des inscriptions dans la province.

Les réformes futures pourraient porter trop directement sur les erreurs du présent système et sacrifier inconsidérément certains de ses aspects positifs. Les gouvernements, cela semble clair, chercheront de plus en plus à contrôler le coût des études supérieures. Responsables de leurs dépenses, ils ont le droit absolu de surveiller la manière dont les deniers publics sont dépensés. Le désir d'économiser, cependant, peut conduire à l'établissement de règles défavorables au travail universitaire. Il serait moins coûteux d'engager des professeurs moins qualifiés et d'avoir des classes plus nombreuses, mais la qualité de la formation donnée pourrait s'en ressentir. Au doctorat, le moyen le plus simple de contrôler les dépenses du gouvernement consiste à limiter les inscriptions. Nous avons déjà signalé la difficulté à faire correspondre les inscriptions aux prévisions de la future demande. Les procédés employés pour imposer les limites peuvent aussi avoir des effets indésirables. Tout contingentement tendra à fixer la situation actuelle et, de ce fait, à maintenir des programmes où les normes sont en voie d'abaissement tout en nuisant à l'établissement de nouveaux programmes. Le contingentement néglige, s'il ne s'y oppose pas, les innombrables critiques pédagogiques par lesquelles, d'une part, les professeurs jugent de la capacité intellectuelle des étudiants et, d'autre part, les étudiants apprécient la pédagogie du professeur et la qualité des programmes. Limiter les inscriptions n'est pas le moyen infallible de couper court à la hausse des dépenses; à la longue, sans aucun doute, cette limitation par contingentement se révélerait d'une grossière inefficacité.

Si nous considérons d'abord les conditions d'admission, la première et la plus importante consiste à repérer les étudiants qualifiés et capables d'entreprendre des études de doctorat. Le but est d'évaluer leur capacité à poursuivre des études; les critères les plus sûrs sont les notes scolaires et les appréciations confidentielles des professeurs. Les décisions n'ont pas à être prises en vue de conséquences financières immédiates. Elles sont, avant tout, d'ordre pédagogique et doivent logiquement être laissées aux professeurs d'université qui

nombreux étudiants diplômés, apporte du prestige au personnel et à la faculté. Les étudiants peuvent être très utiles comme assistants d'enseignement ou de recherche. En outre, dans la plupart des provinces, les revenus des universités dépendent du nombre des inscriptions et un étudiant de doctorat augmente ces revenus. Par contre, on ne peut s'attendre à ce que les départements accordent beaucoup d'importance à l'estimation des futures possibilités d'emploi. La décision qu'ils prendront au sujet d'un étudiant n'aura pour ainsi dire pas d'effet sur l'ensemble des inscriptions du Canada: s'ils ne l'admettent pas, une autre université lui ouvrira ses portes. Le plus souvent, on fait porter aux étudiants la responsabilité de la décision en les prévenant que les offres d'emploi peuvent être restreintes lorsqu'ils auront leur diplôme. S'ils persistent à s'inscrire, ils sont admis. Les inscriptions auraient pu être encore plus nombreuses si les étudiants n'avaient pas été influencés par la diminution des postes universitaires; mais il faut dire aussi que, malgré toutes les pressions exercées sur eux, les comités d'admission n'ont rien renié de leurs exigences et n'acceptent que les étudiants les meilleurs.

Nous ne croyons pas que cette façon d'agir puisse se poursuivre longtemps. Dans les universités où les subventions sont liées aux inscriptions, lorsqu'un comité de département décide d'admettre un étudiant au doctorat, il oblige du fait même le gouvernement provincial à accroître la subvention. On pouvait admettre cette obligation sans limite définie lorsque les docteurs étaient très recherchés et que l'investissement dans les études supérieures semblait promettre des dividendes économiques intéressants. Ce n'est plus politiquement acceptable au moment où la demande semble avoir diminué et que l'on s'interroge sur l'avantage social de l'investissement. Ce changement d'attitude a abouti à la décision du gouvernement de l'Ontario, en décembre 1975, de ne plus augmenter son aide financière aux études supérieures et de la dissocier du nombre des inscriptions. On ne sait ce que sera sa politique financière lorsque le gel prendra fin, mais il n'acceptera plus d'octroyer des fonds, sans conditions, pour tous les étudiants des cycles supérieurs qu'admettra un département d'université. Dans les quelques prochaines années, il semble presque certain que les règles d'admission seront

eux, qui décident, ignorant souvent ce que font les comités d'autres universités.

On a cherché, sans grand succès, à mettre un frein au nombre des étudiants en restreignant celui des départements qui préparent au doctorat. Jusqu'à une date relativement récente, la plupart des universités pouvaient décider des types de doctorat qu'elles offraient et déterminer les conditions d'admission. Dans la majorité des provinces, les gouvernements ont établi des méthodes d'évaluation des nouveaux programmes de doctorat, mais ces méthodes n'ont pas restreint le nombre des programmes. On a calculé qu'en 1970 les universités canadiennes offraient 851 types de préparation au doctorat et, en 1974, 1146¹. On est généralement d'accord pour penser que tous ces nouveaux programmes ne sont pas nécessaires et qu'on pourrait réduire les dépenses et augmenter la qualité de l'enseignement et de la recherche si on en supprimait certains. Les universités, cependant, se sont montrées le plus souvent réticentes à abandonner les programmes existants, et des gouvernements provinciaux ont hésité à entreprendre la tâche ingrate d'identifier les moins justifiés et à les annuler d'autorité².

Le grand nombre de programmes de doctorat et le fait que chaque département détermine le nombre des admissions à son troisième cycle rendent difficile de régulariser les inscriptions. Les comités des universités s'intéressent avant tout aux qualifications universitaires des candidats. Lorsqu'un département a découvert un candidat qualifié et capable de mener à bien une thèse, il est soumis à de nombreuses pressions pour l'admettre à ses cours. Un bon programme, avec de

¹ Max von Zur-Muehlen, "The PhD Dilemma in Canada Revisited," *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 8, n° 2, 1978, p. 49-92.

² En Ontario, the Advisory Committee on Academic Planning (ACAP) a entrepris une étude approfondie des programmes des cycles supérieurs, par discipline, dans l'espoir que les universités prendraient alors d'elles-mêmes des mesures pour éliminer les programmes les plus faibles. Les résultats ont été décevants. Même lorsque des études sur une discipline ont permis de déceler des départements faibles, la réponse ordinaire des universités a été de suspecter le rapport ou de prendre des mesures pour renforcer le département.

fonds publics, l'engagement systématique d'admettre tout candidat qualifié à un programme de doctorat de son choix est trop grave pour être pris à la légère. Cela signifierait qu'on accorde, du point de vue social, une importance primordiale aux études supérieures, et qu'on s'engage à dépenser des fonds publics qui pourraient, autrement, être affectés à la santé, à la défense nationale ou à d'autres objectifs sociaux.

A notre avis, ces deux solutions extrêmes qui vont d'une stricte limitation du nombre des candidats à l'admission illimitée de tous les candidats qualifiés sont indésirables. Ni la planification économique ni le choix individuel ne peuvent être pleinement satisfaisants. Les études supérieures offrent des avantages sociaux et personnels. Il existe une demande pour des titulaires de doctorat hautement qualifiés comme professeurs et chercheurs, et la société devrait investir des fonds pour répondre à cette demande. Il y a aussi des avantages certains pour les individus, même s'ils ne trouvent pas d'emploi qui leur permette d'exploiter complètement les connaissances ou les compétences acquises et ils devraient pouvoir choisir de payer tout ou partie des frais afin d'obtenir cet avantage personnel. Toute estimation, qu'il s'agisse d'offre et de demande ou d'avantages personnels, est fallible, et des structures rigides seraient très dommageables.

Dans les propositions qui suivent, nous avons essayé de mettre au point un système assez souple dans lequel les avantages que la société et le particulier pourraient retirer correspondraient aux frais qu'ils auraient respectivement assumés et où le nombre total d'inscriptions au doctorat serait le résultat d'un ensemble de décisions réfléchies prises par la société et l'individu.

a) Conditions d'admission au doctorat

Tout contrôle du nombre ou de la qualité des titulaires de doctorat doit commencer avec les admissions aux programmes de troisième cycle. Le nombre et la qualité dépendront aussi de la durée des études, de la proportion des abandons ou des échecs, mais les premières décisions importantes seront prises lorsque les étudiants feront leur demande d'admission à un programme. A l'heure actuelle, dans les universités, ce sont de nombreux comités de département, sans coordination entre

la société qui, d'une manière ou d'une autre, finance ces années d'études et renonce aux avantages sociaux que ces étudiants lui auraient apportés s'ils n'avaient pas été à l'université. A la fin de cette période d'étude, si les qualifications et les compétences spéciales acquises par les étudiants ne sont pas pleinement employées et si le revenu de cet investissement social est négligeable, on peut considérer que le système revient trop cher et représente un gaspillage; la solution évidente consiste à rechercher un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. En pratique, cela aboutit généralement à précociser la limitation du nombre des candidats au doctorat.

Ceux qui s'opposent à ces restrictions insistent sur les avantages personnels qu'apporte un enseignement supérieur. Ils prétendent qu'on doit permettre à l'étudiant capable d'obtenir un doctorat de continuer des études qui seront un enrichissement tant pour lui-même que pour la collectivité. Par conséquent, le seul contrôle que l'on puisse exercer sur les inscriptions au doctorat devrait être volontaire. Il faut avertir les étudiants que les perspectives traditionnelles d'emploi sont maintenant bien plus limitées mais, qu'en définitive, la décision leur appartient.

On ne peut mettre fin au débat en optant pour l'un ou l'autre de ces objectifs sociaux. Les études supérieures sont un investissement économique et la société a le devoir de veiller au bon usage de ses biens. Il ne suffit pas non plus de dire qu'on ne peut se fier aux futures prévisions d'offre et de demande, au point de les négliger. Dans une certaine mesure, tout système repose sur l'estimation des tendances et des probabilités; même le fait d'avertir les étudiants du nombre limité des emplois auxquels ils peuvent prétendre implique que l'offre doit dépendre de la demande. Il est trop arbitraire de rejeter un étudiant qualifié et enthousiaste, seulement à cause de la menace du sous-emploi à venir. Les facteurs économiques ne sont pas les seuls critères. Le "sous-emploi" peut être un concept économique utile, mais il ne donne pas la mesure des autres avantages que l'instruction peut apporter à la qualité de la vie. L'épanouissement individuel est aussi un objectif social. Cependant, comme les facteurs économiques, l'importance donnée à l'individu ne peut devenir exclusive. Selon le régime actuel, où les études supérieures sont financées par les

Nous voulons attirer l'attention sur le cas spécial des petites universités qui n'ont pas de programmes de maîtrise organisés. Il peut se faire qu'un professeur d'une telle université, spécialement qualifié et s'intéressant à un sujet donné, trouve un étudiant désireux de s'associer à sa recherche. Dans ces cas-là, une maîtrise qui porte avant tout sur la rédaction d'une thèse se justifie et, si le professeur et l'étudiant peuvent mettre sur pied un projet valable, il faudrait leur donner un soutien financier. La recherche faite par cet étudiant et l'enseignement qu'il reçoit répondront probablement à des critères élevés; aussi, décerner une maîtrise en ces conditions sera un stimulant pour les professeurs-chercheurs des plus petites universités.

2. Le doctorat

Le doctorat en sciences humaines est un diplôme beaucoup plus spécialisé que la maîtrise et l'on ne peut s'attendre à ce que tous les systèmes universitaires, provinciaux ou régionaux, fournissent tous les programmes de doctorat. Dans certaines disciplines ou domaines, tels que les études classiques ou asiatiques, il serait manifestement inutile et coûteux que chaque province prépare au doctorat et garantisse les professeurs qualifiés et les bibliothèques nécessaires. Dans les spécialités qui attirent peu d'étudiants, il est évidemment préférable de n'avoir qu'un ou deux programmes de doctorat pour tout le Canada; en regroupant professeurs et moyens matériels, ces études pourraient revenir moins cher que ne coûterait un programme par province, tout en étant meilleures. Si l'on considère les coûts et la qualité, les programmes de doctorat ne s'intègrent donc pas toujours bien aux systèmes universitaires provinciaux ou régionaux. Le gouvernement fédéral pourrait jouer ici un rôle important.

Nous avons déjà parlé de la controverse que soulève une possible surproduction de docteurs au Canada. La demande pour limiter les inscriptions au doctorat vient surtout de ceux qui considèrent l'enseignement comme un investissement social. Les études supérieures représentent un très gros investissement: coûteuses pour les étudiants qui consacrent leur temps à préparer un doctorat, renonçant de ce fait aux salaires qu'ils auraient pu toucher; coûteuses également pour

Nous recommandons que les provinces mettent sur pied et gèrent un programme de soutien pour les études de maîtrise dans les petites universités.

dans la province ou la région, un ensemble de cours satisfaisant chaque fois que la demande semble le justifier. Dans ces cas, le gouvernement fédéral ou n'importe quel organisme fédéral ne serait pas justifié d'intervenir directement par des bourses, des prix ou des subventions, afin d'appuyer des programmes de maîtrise particuliers. L'administration centrale peut fournir un soutien indirect par une aide à l'enseignement postsecondaire ou des services de prêts aux étudiants. Cependant, la planification et le contrôle de ces programmes de maîtrise devraient être le fait des autorités provinciales ou régionales chargées de l'éducation. La diversité des programmes et le nombre élevé d'étudiants qui s'y inscrivent suffisent à en montrer l'importance. Nous n'avons pas une connaissance assez approfondie des programmes existants, ni une compréhension suffisante des besoins régionaux pour faire des propositions détaillées. Cependant, les grands principes que l'on retrouve dans nos recommandations pour le doctorat et la recherche universitaire valent pour la maîtrise. Est-ce que les conditions actuelles d'admission aux études de maîtrise permettent de recruter les meilleurs candidats? Peut-on réduire les délais d'obtention des diplômes sans nuire à la qualité de l'enseignement? Dans quelle mesure les fonctions d'assistant d'enseignement et de recherche peuvent-elles être associées à la préparation de la maîtrise? Comment les universités qui se font concurrence pour les inscriptions à leurs programmes peuvent-elles privilégier la qualité de l'enseignement? Même si nos recommandations pour le doctorat ne sont pas directement applicables à la maîtrise, reste que les mêmes buts et les mêmes objectifs sont valables.

Il faut pourtant que nous fassions une proposition

particulière pour la maîtrise. Nombre de programmes de maîtrise mènent à des métiers ou à des professions et se situent en dehors des préoccupations d'enseignement et de recherche du Conseil des Arts. L'aide à ces étudiants devrait faire partie d'un programme de prêts, de subventions et de bourses dont l'administration reviendrait à la province.

1. La maîtrise

La plupart de nos recommandations portent sur la préparation aux examens de doctorat mais, au Canada, la grande majorité des étudiants des cycles supérieurs étudient en vue d'une maîtrise. Ce diplôme, cependant, ne mène pas nécessairement à la recherche et, très souvent, il doit seulement permettre l'accès à une carrière ou à une profession. En bien des domaines, surtout en éducation, service social ou administration, la maîtrise est considérée comme un diplôme de fin d'études qui permet au titulaire d'exercer certaines professions, plutôt que d'aborder des études plus avancées.

Nous espérons que les inscriptions à la maîtrise, à temps plein et partiel, augmenteront et, qu'à l'avenir, les programmes de maîtrise se diversifieront. Il est naturel que, pour de nombreux postes de spécialistes, on aspire au statut de "professionnel" et que, à mesure que ces postes prennent de l'importance, on exige des nouveaux titulaires le niveau de la maîtrise. Les programmes sont suffisamment souples pour fournir la formation qui convient à bon nombre de carrières ou de professions.

Il ne serait donc ni opportun ni sage de notre part de faire des recommandations particulières. Le mieux est de laisser aux universités et aux professions concernées le soin de déterminer le contenu et le niveau des programmes, puis que les unes et les autres ont intérêt à bien former les étudiants. La plupart des étudiants viennent de la région ou de la province où est située l'université et où, par la suite, ils trouveront un emploi; c'est donc à l'échelle de la province qu'il est le plus indiqué de décider du contenu des programmes de maîtrise, de leur réglementation interne et de la façon de les évaluer.

Au moins au début, les gouvernements provinciaux respectifs devront assurer le financement de la formation des étudiants de maîtrise, y compris l'attribution de subventions pour couvrir les frais des universités et les bourses aux étudiants. Nous sommes en face d'un système presque clos, dans lequel les étudiants d'une province ou d'une région suivent habituellement les cours de l'université qui fait partie du réseau provincial ou régional, puis retournent sur le marché du travail de cette province ou région. Les programmes eux-mêmes sont si souples que l'on peut offrir,

coordination des systèmes provinciaux pour une meilleure utilisation des ressources dispersées et relever, sur tous les plans, le niveau des études supérieures. Il ne peut atteindre ces objectifs s'il travaille en dehors des réseaux provinciaux ou poursuit des buts opposés.

certaines domaines, la situation concurrentielle du Canada sur le marché international peut être déterminée par la qualité de la recherche et du développement. Le gouvernement fédéral ne peut, cependant, limiter ses préoccupations à quelques disciplines ou groupes de disciplines choisis. Les activités fédérales sont tellement étendues que presque tout ce qui touche aux connaissances humaines a son importance. Et puisque le niveau des études dans une discipline paraît influencer les normes des autres disciplines, le gouvernement central a une double raison d'établir des normes élevées d'enseignement. En théorie du moins, le dilemme constitutionnel du fédéral, qui doit s'en remettre à des établissements administrés par les provinces, pourrait être résolu par la création d'une université fédérale ou même d'un ensemble parallèle d'universités fédérales. Nous n'avons trouvé personne qui défende sérieusement cette solution. Une université fédérale, même si elle se contentait de préparer à des diplômes, coûterait beaucoup trop cher. Elle devrait offrir presque toutes les disciplines et études interdisciplinaires, étant donné le nombre et la diversité des fonctions du gouvernement central. Doubler l'enseignement que donnent actuellement les universités canadiennes serait déjà une tâche énorme. A elle seule, la bibliothèque engloiterait une fortune et l'on ne saurait calculer ce que coûteraient les professeurs enlevés aux universités existantes, qui, de ce fait, se trouveraient affaiblies. Les fonds fédéraux seraient plus utiles s'ils servaient à renforcer les universités actuelles dans les secteurs touchant les préoccupations du gouvernement fédéral.

Ces questions d'intérêt national ne préoccupent pas exclusivement l'administration fédérale. Les universités et les gouvernements provinciaux s'en inquiètent aussi. Par exemple, il faudrait des spécialistes et des recherches dans le domaine des affaires extérieures, de la linguistique, du développement du Nord canadien, même si le fédéral ne devait ni encourager ni aider ces activités. Le rôle du fédéral n'est pas celui d'un organisme séparé et distinct; il est complémentaire. Il doit encourager les universités à accorder plus d'importance à certaines branches des connaissances en raison de ses responsabilités constitutionnelles ou de sa façon de voir les intérêts canadiens; il doit favoriser la

3. Coordination des systèmes provinciaux

Pour les systèmes provinciaux ou régionaux d'enseignement postsecondaire, il faudra évidemment trouver des moyens de liaison et de coopération. C'est surtout visible dans les études supérieures où la spécialisation est poussée et certains programmes très onéreux. Le Canada, par exemple, a sûrement besoin d'au moins un centre bien doté en personnel et en équipement pour des études avancées portant sur la radio-astronomie, le développement du Nord canadien, la recherche atomique et les études asiatiques. Il serait extravagant d'avoir un tel centre dans chaque province. On a tout avantage à coordonner et à concentrer les ressources humaines et matérielles dans certains centres seulement. Les gouvernements provinciaux, cependant, seraient évidemment réticents à créer des centres qui dépasseraient les besoins de la province afin de répondre à ceux de l'ensemble du pays. Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle constructif en encourageant la spécialisation et en fournissant le soutien financier qui permettrait à un système provincial ou régional d'offrir des installations pour les études supérieures et la recherche et satisfaire des besoins plus étendus que ceux de la province ou de la région.

4. Recherche de l'excellence

Ces trois catégories de questions – question constitutionnelle, intérêt national et établissement de centres spécialisés pour certaines branches d'enseignement – ne comprennent pas toutes celles qui préoccupent le gouvernement fédéral et sont liées aux études supérieures. Il est une autre catégorie plus vaste et moins bien définie: l'adoption de critères plus élevés dans tous les domaines des études supérieures et de la recherche. Le gouvernement fédéral dépend des établissements d'enseignement pour former certains de ses employés, lui procurer des conseillers et fournir l'équipement, les installations et le personnel pour les travaux de recherche fédéraux. Plus élevés les critères, plus utiles les universités. Le gouvernement fédéral tient aussi à la qualité du travail universitaire, car il y voit un élément de prestige international et, plus directement encore, parce qu'il est partie à des études internationales. En

1. Questions constitutionnelles

La constitution actuelle donne au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer dans des domaines comme les affaires extérieures, la défense nationale, l'immigration, le transport interprovincial et les communications. L'attribution des pouvoirs législatifs peut être modifiée mais, aussi longtemps qu'il y aura un gouvernement central, celui-ci possèdera le pouvoir législatif en certains secteurs particuliers définis par la constitution, et il devra instaurer des politiques. Pour cela, il doit évidemment se fier aux avis des experts et il aura souvent à entreprendre des recherches. Mais il ne peut attendre jusqu'à ce qu'il y ait crise; il doit se montrer prévoyant et s'assurer qu'il pourra disposer d'experts et mener ses recherches au moment voulu. Très souvent, on ne trouvera des spécialistes que si les universités ont offert à un nombre suffisant d'étudiants les programmes d'études supérieures appropriés; quant aux projets de recherche, ils dépendront de l'existence de laboratoires ou de bibliothèques d'université adaptés à leurs besoins.

2. Questions fédérales

Certains secteurs de l'activité du gouvernement, non définis particulièrement par la constitution, sont liés aux objectifs acceptés par presque tous les Canadiens, et le gouvernement fédéral doit en assumer la principale responsabilité. Par exemple, tous les gouvernements se préoccupent du développement économique, mais le fédéral doit suivre une politique qui va plus loin que la somme des politiques économiques des provinces. Jusqu'à un certain point, on admet généralement que les intérêts régionaux se confondent avec l'intérêt national; presque inévitablement, la responsabilité en revient au gouvernement central. Dans un pays où l'on trouve deux principaux groupes culturels, le fédéral doit se préoccuper de bilinguisme et de biculturalisme. Il ne peut y avoir de frontières précises entre les pouvoirs provinciaux et les pouvoirs fédéraux dans la plupart de ces domaines, mais l'unité et l'intérêt du Canada exigent sans équivoque une direction fédérale. Dans ce genre d'activités comme celles que la constitution a définies, le gouvernement central doit se fier aux experts et aux résultats des recherches pour remplir ses obligations, et donc s'assurer qu'il trouvera le personnel et les ressources nécessaires.

tionnement aux universités et de prêts aux étudiants. En effet, pensait-il, l'expansion et le renforcement des universités, surtout aux cycles supérieurs, lui permettraient de couvrir ses propres besoins de diplômés qualifiés et lui donneraient les moyens de poursuivre des recherches. À l'époque, il est intervenu directement, car il semblait ne pas y avoir d'autres possibilités. Sans les fonds fédéraux, le développement souhaitable de l'université n'aurait pas eu lieu ou aurait été grandement retardé.

Aujourd'hui, le rôle du gouvernement fédéral a été modifié par la création de réseaux universitaires provinciaux ou régionaux. Les gouvernements provinciaux font maintenant preuve de plus d'initiative et, en conséquence, le fédéral ne peut plus avoir la même influence sur les études supérieures ou la recherche universitaire. Les autorités fédérales doivent à présent reconnaître qu'il leur faut compter avec les réseaux provinciaux, et leurs lignes directrices comme celles des organismes fédéraux doivent s'adapter à cet état de choses.

Les facteurs qui, dans le passé, ont poussé le gouvernement fédéral à s'occuper des études supérieures et de la recherche, sont encore valables. Celui-ci doit toujours assumer un grand nombre de responsabilités et s'en remettre aux universités pour trouver les compétences et connaissances dont il a besoin. Il ne peut se désintéresser des études supérieures au Canada, ou attendre des réseaux provinciaux qu'ils satisfassent automatiquement à ses besoins. La nouvelle organisation signifie, cependant, que le fédéral ne pourra pas intervenir aussi directement que par le passé dans les études supérieures. Et il devra agir de concert avec les autorités provinciales, le cas échéant, pour s'assurer que les universités lui fourniront les compétences et les connaissances recherchées.

Le rôle du gouvernement fédéral dans les cycles supérieurs ne peut être défini avec précision, ni séparé nettement de celui des gouvernements provinciaux ou d'autres organismes. On peut cependant grouper en quatre catégories principales les questions qui intéressent le fédéral:

I. Rôle du gouvernement fédéral dans les études supérieures

Le gouvernement fédéral, du fait de ses responsabilités, a le droit d'intervenir dans l'organisation des études supérieures des universités canadiennes. En même temps, ces universités doivent s'intégrer dans un système provincial ou, dans le cas des Maritimes, dans un ensemble régional. Prises séparément, ces deux idées semblent presque des banalités. Ensemble, elles résument le dilemme du gouvernement fédéral en face de l'enseignement supérieur. Le fédéral compte sur des institutions qui sont en passe d'être administrées par les provinces. Nombre de Canadiens ont mis du temps à admettre cette réalité qui paraît si déplaisante qu'on est tenté de la nier. Certains croient qu'on ne peut trouver de liberté d'enseignement et d'objectivité des études qu'à l'abri de la digue de l'autonomie universitaire et ils craignent la constitution de réseaux provinciaux qui limiteraient gravement cette autonomie. D'autres se préoccupent d'unité nationale et craignent que le régionalisme des systèmes universitaires provinciaux ne menace cette unité. Il ne sert à rien, répétons-le, de nier cette tendance, si désagréable soit-elle. Les universités deviennent avant tout des institutions provinciales, ce qui aura inévitablement des répercussions pour chacune d'elles et pour leurs relations avec le gouvernement fédéral.

Au Canada, le gouvernement fédéral a joué un rôle primordial dans l'évolution des études supérieures. Le Conseil national de recherches est le principal organisme à accorder des bourses en sciences naturelles et, pendant des années, il a été pour ainsi dire le seul. Le Conseil des Arts n'existe que depuis deux décennies mais, dès ses débuts ou presque, il a été le premier pourvoyeur de bourses dans les humanités et les sciences sociales. Ces deux Conseils ont fourni la plus grande partie des fonds pour ce que l'on définit souvent comme la recherche réflexive, type de recherche étroitement associée aux professeurs d'université et aux études supérieures. On ne saurait trop exagérer leur influence passée. Les facilités financières qu'ils offraient ont été un stimulant pour les étudiants et les professeurs et, en outre, leurs règlements et leurs exigences ont eu une énorme influence sur la structure et les normes pédagogiques des cycles supérieurs et de la recherche. Le gouvernement fédéral a créé les Conseils et pris d'autres initiatives comme l'attribution de subventions de fon-

escompter une demande de docteurs dont les études supérieures devront commencer au cours des années quatre-vingts. Nous ne sommes donc pas du tout convaincus que les désastreuses prédictions d'excédent de docteurs se réaliseront. Pour ces raisons, nous n'avons pas considéré la formation d'un surplus de diplômés comme un fait important pour les cycles supérieurs. Un certain équilibre entre l'offre et la demande est nécessaire, mais la demande sera plus élastique que la plupart des prévisions le laissent supposer. Nous nous inquiétons des futures inscriptions au doctorat, mais c'est autant au sujet de la qualité que du nombre. Si nos recommandations sont acceptées, il ne s'ensuivra toutefois pas, *ipso facto*, une brutale réduction des admissions aux études de doctorat.

Dans les chapitres suivants, nous traiterons de l'évolution des études supérieures au Canada. Nous ne donnerons pas de bilan détaillé, mais les principaux faits des dernières années: l'expansion de la recherche universitaire devenue une fin en soi, ou la coordination provinciale ou régionale des études supérieures; enfin, nous proposerons les changements qui semblent s'imposer si les universités doivent continuer à être des organismes sociaux dynamiques.

Nous commencerons par étudier le rôle du gouvernement fédéral dans l'organisation des études supérieures en fonction de ces changements, puis les divers aspects des études supérieures, en particulier au doctorat; enfin, nous avançons des idées pour le financement de la recherche universitaire.

spécialisé et un docteur en anglais ne peut pas tenir la place d'un docteur en science économique. La demande peut être encore plus particulière: un poste de docteur en théâtre contemporain ne pourra pas être occupé par un spécialiste de la littérature médiévale. Même si l'ensemble des demandes était équivalent à l'ensemble des offres, on pourrait encore manquer de docteurs en certaines branches et en avoir trop dans d'autres.

Déjà pas très satisfaisante aujourd'hui, la situation le sera encore moins dans l'avenir. Avons-nous trop de docteurs? Une étude montre que 97 pour cent des nouveaux docteurs de 1973-1974 avaient des postes lorsque leur thèse a été acceptée. Des trois pour cent restant, certains ont trouvé des situations par la suite et d'autres ne recherchaient pas d'emploi. Ces statistiques sont rassurantes pour ceux qui ne croient pas à un excédent de docteurs. D'après le même rapport, cependant, le nombre d'étudiants qui avaient trouvé un emploi dans les universités et les collèges était inférieur. Il est réconfortant d'apprendre que des docteurs trouvent un poste hors de l'université. Par ailleurs, certaines de ces autres carrières n'offrent qu'une sorte de "sous-emploi" pour lequel les capacités et la formation spécialisée d'un docteur ne sont pas nécessaires. C'est, semble-t-il, dans les humanités, qu'il y a le plus de risque de sous-emploi; comme l'atteste l'étude mentionnée, le taux du sous-emploi est plus élevé dans cette branche et on y recherche le plus d'emplois hors de l'université⁷. En général, on convient au moins que les perspectives traditionnelles de carrière d'enseignement à l'université, pour les docteurs en humanités et en sciences sociales, ont été modifiées. Nous ne pouvons peut-être pas faire de prédictions sûres, mais nous avons la quasi-certitude qu'il n'y aura pas suffisamment de postes d'enseignants dans les universités pour nos docteurs. Selon toute vraisemblance, la recherche s'intensifiera dans les universités, au gouvernement et dans les entreprises privées. On prévoit pour 1990 une augmentation des inscriptions et, en outre, de nombreux professeurs prendront leur retraite durant cette décennie; on peut donc

⁷ M.A. Preston, "Employment of New PhD Graduates, 1973-74", Annual Survey, Canadian Association of Graduate Schools

on cite les prévisions pour les inscriptions à l'université en l'an 2 000; celles-ci vont d'une baisse d'environ 30 pour cent des chiffres de 1974 au double de ces inscriptions⁶. Les prévisions à long terme pour le doctorat seraient probablement encore moins dignes de foi car, à ce niveau, les attitudes envers les études avancées ainsi que les handicaps et les mobiles

financiers peuvent varier bien plus brutalement. Il faut même se défier des prévisions à court terme. Les inscriptions actuelles au doctorat ne renseignent pas sur le nombre d'étudiants qui recevront leur diplôme au cours des cinq ou six prochaines années. Cela dépend du nombre des abandons et de la durée moyenne des études. Ces chiffres peuvent aussi varier grandement à la suite de changements survenus dans le volume de l'aide financière ou dans les perspectives d'emploi. Si l'on ajoute le nombre des Canadiens ou des immigrants qui peuvent s'installer au Canada avec des doctorats des universités étrangères, la marge d'erreur augmente encore.

Il est également difficile de prédire exactement ce qu'il adviendra de l'emploi. Nous sommes assez bien documentés sur la composition actuelle du corps enseignant pour prévoir le nombre de remplacements qui se produiront ces prochaines années; mais pour estimer combien il faudra créer de nouveaux postes, nous devons avoir recours à des hypothèses sur les inscriptions à l'université et les indices professeurs-étudiants. Il est même encore plus difficile de prévoir les perspectives d'emploi hors de l'université. Est-ce que, à l'avenir, les collèges techniques professionnels et les écoles secondaires emploieront davantage de professeurs docteurs? Y aura-t-il, dans l'industrie et au gouvernement, un essor de la recherche et en résultera-t-il une demande accrue de docteurs? On sait fort bien que l'on ne peut prévoir à coup sûr l'activité économique et, cependant, les perspectives d'emploi ne peuvent se calculer qu'à partir de certains indicateurs économiques.

Le problème est encore plus complexe, car même les prévisions d'offre et de demande auxquelles on peut se fier ne sont pas suffisantes. Le doctorat est un diplôme hautement

⁶ Fondation Carnegie pour le développement de l'enseignement, *More Than Survival*, San Francisco, 1975.

les plus notables de ces dernières années au Canada dans les cycles supérieurs. D'autres observateurs en ajouteraient un troisième, l'apparente surproduction des doctorats dans de nombreuses branches. Dans le passé, la plupart des candidats au doctorat, surtout dans les humanités et les sciences sociales, espéraient devenir professeurs d'université. Au cours des années soixante, il a été décerné beaucoup de doctorats; cependant, l'expansion des universités devançait cette production de diplômés, de sorte que la plupart des docteurs trouvaient des postes à l'université. La situation chez les anglophones a changé de façon spectaculaire, lorsque le nombre des inscriptions d'étudiants du premier cycle est devenu stationnaire. Il n'y eut pas de création de postes de professeurs et peu de vacances consécutives à la retraite de certains titulaires. L'accroissement des demandes d'inscription aux programmes de doctorat d'il y a quelques années aboutit maintenant à une augmentation de l'offre, alors que la demande est de plus en plus restreinte. Durant les cinq prochaines années, selon une estimation récente, environ 3 705 docteurs canadiens dans les humanités et les sciences sociales chercheront des emplois à l'université et seuls 2 255 pourront espérer une nomination⁵.

C'est sous toutes réserves que nous devons accepter les estimations sur l'offre et la demande de demain. Pour avoir une idée du nombre d'inscriptions qu'il y aura dans les universités, il faut d'abord prévoir avec précision l'importance du groupe d'âge d'où viendront la plupart des étudiants, puis, dans ce groupe, calculer la proportion des jeunes qui s'inscriront à l'université. On se basera sur des hypothèses concernant, d'une part, les attitudes des générations futures envers l'enseignement universitaire et, d'autre part, les frais qu'entraîneront ces études, ainsi que le montant et la forme du soutien financier auquel on pourra prétendre. Le peu de confiance que l'on peut accorder à ces résultats est illustré de façon frappante dans un rapport destiné à la fondation Carnegie pour le développement de l'enseignement, et dans lequel

⁵ Max von Zur-Muehlen, "The PhD Dilemma in Canada Revisited," *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 8, n° 2, 1978, p. 49-92.

tout des autorités provinciales, elles peuvent devenir provinciales, au double sens intellectuel et administratif. Si les professeurs se consacrent exclusivement à des sujets d'intérêt local ou provincial, ce sera peut-être au détriment d'un bon enseignement: on ne peut faire d'étude correcte sur le peuplement des prairies sans connaître la technologie, ni d'études approfondies sur Montréal ou Toronto sans recourir aux notions plus larges d'études urbaines. Il existe aussi des sujets d'intérêt particulier pour le gouvernement fédéral que les systèmes provinciaux pourraient laisser de côté. En faveur du développement international, le Canada pourrait prévoir, dans les universités, des études supérieures pour étudiants des pays sous-développés, mais les systèmes provinciaux peuvent ne pas accepter d'étudiants étrangers. On pourrait même rencontrer des obstacles à la mobilité entre provinces: chaque gouvernement provincial hésiterait à financer la formation d'étudiants avancés qui auraient l'intention, après l'obtention de leur diplôme, d'aller ailleurs exercer leurs talents et tirer parti de leurs capacités. Il existe aussi certains programmes supérieurs trop spécialisés ou trop coûteux pour un seul réseau provincial, mais qui pourraient se justifier à l'échelle du Canada par le nombre des étudiants intéressés et les nécessités sociales. Cependant, répétons-le, ces risques ne suffisent pas à rendre ces réseaux inacceptables. Rien ne peut empêcher et n'empêchera les dirigeants provinciaux d'écouter d'une oreille attentive les arguments convaincants favorables au gouvernement du fait que ce sera aussi à leur avantage, et les réseaux provinciaux d'université peuvent collaborer aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelon interprovincial. On court le risque de se heurter à un esprit de clocher ou à un certain provincialisme; la meilleure façon d'y parer n'est pas de nier ou de contester la création des systèmes provinciaux, mais de les faire collaborer.

3. Nouvelles perspectives d'emploi pour les titulaires de doctorat

D'ores et déjà, la recherche se présente comme une véritable activité universitaire, et les réseaux provinciaux et régionaux d'enseignement postsecondaire comme les deux changements

les Maritimes, on monte actuellement une organisation interprovinciale. Les provinces n'ont pas non plus les dimensions idéales, mais elles sont suffisamment vastes pour rendre possible des systèmes viables; les structures politiques et administratives existent déjà, ainsi que l'autorité constitutionnelle. Une coordination à l'échelon provincial semble à la fois inévitable et souhaitable.

L'établissement d'une planification universitaire dans les provinces ou les régions a des conséquences qui ne doivent pas être sous-estimées, car une organisation provinciale apporte des restrictions à l'autonomie de chaque université en particulier.

De nombreux règlements et méthodes sont à uniformiser, car les normes d'enseignement doivent être analogues. Une bureaucratie rigide et autoritaire pourrait faire obstacle à l'enthousiasme des professeurs et des étudiants, freiner l'initiative locale et encourager davantage la passivité que l'engagement intellectuel. Si les normes et les coûts d'enseignement doivent être comparables, il n'est pas nécessaire qu'ils soient uniformes. Bien réglementé, un système universitaire pourrait être source de diversité. Il faut craindre que le contrôle du gouvernement ne mène à une intervention politique. Les universités et les professeurs pourraient être pénalisés pour des idées trop avancées ou des critiques de la politique du gouvernement, au point où seraient bâillonnées l'enquête gratuite et la libre discussion. Il faut trouver les moyens de l'empêcher.

On n'évitera pas ces risques en refusant la réalité. L'autonomie de l'université n'apporte pas de réponse. Aussi longtemps que les universités seront financées par les fonds publics elles devront, pour une part, être assujetties au contrôle de l'Etat. Les gouvernements provinciaux prennent déjà la majorité des grandes décisions qui les touchent, depuis la construction des locaux jusqu'au choix des programmes. Il faut donc accepter ces systèmes provinciaux et essayer de les modeler pour réduire au minimum les contraintes administratives et s'assurer que les contingences financières n'ont pas de répercussions sur l'indépendance intellectuelle des professeurs et des étudiants. La mise en

place de réseaux provinciaux présente un autre risque. Si les universités sont organisées séparément et dépendent avant

vinces, mais ne lie pas directement ces fonds supplémentaires à l'enseignement postsecondaire. Elle a mis fin à l'octroi de subventions à cet enseignement par le gouvernement fédéral et laissé aux provinces l'entière responsabilité du financement des universités.

Les études de deuxième et troisième cycles ont été directement touchées par l'intégration des universités dans des réseaux provinciaux. Les programmes d'études avancées reviennent cher, en particulier au doctorat. Toutes les provinces se sont maintenant données des règlements qui régissent le lancement de nouveaux programmes et, dans la majorité d'entre elles, on s'efforce de coordonner les études avancées en réduisant le nombre des programmes. L'objectif est de créer un réseau cohérent d'études supérieures à l'échelon de la province.

La recherche universitaire est moins affectée que les études supérieures par ces réseaux provinciaux. Le gouvernement fédéral est un des principaux promoteurs de la recherche dont une grande partie se fait dans les universités canadiennes. De plus, les conseils fédéraux de recherche sont encore les seules grandes sources de financement de la recherche libre. Les liens entre l'enseignement et la recherche universitaires, cependant, permettent d'affirmer que la nouvelle planification des études supérieures dans les provinces aura des répercussions de plus en plus grandes sur la recherche universitaire. Les coûts indirects en sont élevés et les subventions des conseils fédéraux jouent un rôle important dans le financement des universités. La planification qui est faite dans les provinces ou les régions mènera inévitablement à un contrôle plus serré des activités de recherche et d'enseignement des universités. Cette tendance en faveur d'une coordination provinciale de l'enseignement universitaire est bien nette.

Les universités, prises séparément, ne peuvent fournir tous les programmes et services dont on a besoin; il faut une autorité supérieure chargée de la planification. Un système unique, groupant toutes les universités canadiennes pour prendre en compte la diversité géographique, économique et culturelle serait trop incommode et complexe. Les frontières provinciales ne représentent pas des limites idéales pour des réseaux d'enseignement supérieur et, dans

ment supérieur réalisées ces dix dernières années⁴. Autre fait marquant: aujourd'hui, tous les ministères de l'éducation provinciaux ont une division des affaires universitaires et, dans quelques cas, un ministère spécial de l'enseignement postsecondaire. En dépit de leurs profondes différences, les provinces ont un dénominateur commun: celui d'une évolution vers un ensemble universitaire intégré, planifié et dirigé par le gouvernement.

Un des éléments de cette évolution est le déclin de l'influence du gouvernement fédéral sur l'enseignement supérieur, alors qu'il avait joué un rôle prépondérant dans ce domaine pendant la phase d'expansion. Il accordait aux universités des subventions calculées en fonction du nombre d'étudiants, des bourses d'études supérieures et des subventions de recherche, par l'entremise de ses conseils de recherche; il finançait également un vaste programme de prêts aux étudiants. Le gouvernement du Québec s'était opposé aux subventions aux universités mais, en général, les provinces ne mettaient guère d'obstacles à ces initiatives fédérales en dépit de la responsabilité que leur reconnaissait la constitution en matière d'enseignement. L'évolution en faveur de l'autorité des provinces transparaît dans la Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Aux termes de cet accord, les gouvernements provinciaux se trouvaient directement responsables des dépenses consacrées à l'enseignement postsecondaire et étaient ensuite remboursés à cinquante pour cent par Ottawa. La Loi de 1977 sur le financement des programmes établis devait marquer un nouveau pas en avant; celle-ci accroît les revenus des pro-

⁴ Voir, entre autres, Colombie-Britannique, *Working Paper of Committee on University Governance*, 1974; Alberta, *Commission on Educational Planning, A Choice for the Future*, 1972; Manitoba, Task Force on Post-Secondary Education, Report, 1973; Ontario, Commission on Post-Secondary Education, *The Learning Society*, 1973; Nouveau-Brunswick, Higher Education Commission, *Perspective: A Report to the Government on Operating and Capital Assistance to Universities and Colleges*, 1974; Nouvelle-Ecosse, Royal Commission on Education, *Public Services and Municipal Relations, Report*, 1974; Terre-Neuve, Royal Commission on Education and Youth, *Report*, 1968.

d'hui l'originalité de l'enseignement postsecondaire au Canada est l'intégration de chaque université dans un système provincial ou régional. Cette transformation est d'autant plus remarquable que nous avons affaire à dix provinces. Dans chacune, les traditions et les préoccupations diffèrent et, pourtant, les grandes lignes sont très voisines dans chaque cas. Toutes ont augmenté leurs subventions aux universités, encouragé l'expansion des établissements existants et facilité la création de nouveaux. Toutes ont maintenant formulé des directives pour les subventions d'immobilisations et celles de fonctionnement destinées à canaliser et contrôler cette expansion. L'autorité provinciale n'a pas été brutalement imposée. Ce sont les universités qui ont commencé par inviter les gouvernements à agir avec plus de célérité et, même pendant la phase d'affermissement, les provinces ont toujours fait appel aux conseils des universitaires. Au cours de la dernière décennie, des commissions royales ou des comités moins officiels ont été créés pour étudier l'enseignement supérieur et recommander diverses mesures. Dans de nombreux cas, un comité consultatif spécial composé d'universitaires a été nommé pour aider le gouvernement à établir ses plans. Ces précautions ne suffisent cependant pas à dissimuler que, dans chaque province, l'autonomie des universités a été réduite et celles-ci sont en passe d'être intégrées à un réseau provincial. En Saskatchewan, par exemple, la Royal Commission on University Organization and Structure s'est prononcée, en 1974, en faveur de deux universités indépendantes et autonomes dans la province, mais a ajouté que le principe primordial demeurerait celui d'un "enseignement supérieur en Saskatchewan, qui soit une entreprise unifiée à l'échelle de la province entière"³. Ce principe sous-tend la quasi totalité des études provinciales sur l'enseignement-

³ *Report of the Royal Commission on University Organization and Structure*, Saskatchewan, 1974, p. 14.

grand nombre et à offrir la plus grande diversité possible de cours. Les établissements d'enseignement supérieur s'affrontaient dans une course aux étudiants et aux subventions, mais cette rivalité semblait positive, car elle accélérerait le processus de croissance du postsecondaire. Le coût du double emploi et d'une expansion exagérée paraissait moins porter à conséquence que le risque d'en faire trop peu. Même en ces années-là, il était manifeste que les universités n'étaient pas toutes capables d'offrir un choix complet de programmes, en particulier aux deuxième et troisième cycles. Les gouvernements provinciaux montraient cependant une certaine réticence à mettre en question l'autonomie traditionnelle ou à intervenir directement dans l'administration universitaire. L'expansion était en fait surtout freinée par les universités elles-mêmes qui demeuraient résolument fidèles à leurs critères de qualité.

Le renversement de cette tendance se produisit lorsque les gouvernements cessèrent de donner la première place à la croissance des universités. Celles-ci étaient considérées comme des établissements fort onéreux qui faisaient concurrence à d'autres services de caractère social pour l'obtention des fonds publics. Elles avaient réagi avec alacrité lorsqu'on les pressait de se développer; maintenant, certaines d'entre elles trouvaient plus malaisé de résoudre les problèmes de coordination et de consolidation. Elles éprouvaient des difficultés à limiter le nombre des étudiants et à éviter que les mêmes programmes d'études avancées soient offerts plusieurs fois dans une même province. En un laps de temps remarquablement bref, les gouvernements provinciaux firent table rase de leurs scrupules traditionnels et intervinrent directement dans la planification et la prestation des services universitaires à l'échelon provincial. Les universitaires peuvent certes offrir leurs conseils et être écoutés, mais la "dure réalité" de l'autorité gouvernementale ne saurait plus être ignorée. On attend des universités qu'elles servent l'intérêt public et les gouvernements provinciaux s'arrogent le droit de définir celui-ci en dernière analyse.

La tendance qui s'est dégagée ces dernières années ne laisse aucune place au doute. Un des points qui font aujourd'hui

financière plus lourde pour l'université. Même si le professeur reçoit une subvention de recherche d'un organisme tel que le Conseil des Arts, son université devra payer les frais indirects. Les universités ont toutes les raisons pédagogiques de favoriser la recherche indépendante de leurs professeurs, mais elles ont aussi des motifs financiers puissants pour encourager la recherche commandée de l'extérieur.

2. Consolidation des systèmes provinciaux ou régionaux d'enseignement postsecondaire

Les Canadiens ont été lents à reconnaître le phénomène de l'intégration des universités dans les systèmes provinciaux d'enseignement postsecondaire. Même avant les années soixante, la possibilité d'un contrôle politique existait déjà, car les universités dépendaient des fonds provinciaux. Cependant, tant qu'elles étaient demeurées des établissements relativement peu coûteux n'accueillant qu'un nombre réduit d'étudiants, elles n'avaient guère attiré l'attention. Comme l'écrit J.A. Corry, elles demeuraient "fondamentalement des entreprises privées, de par leurs structures et leur façon de penser et d'agir".¹ Politiciens et professeurs faisaient chorus pour vanter les mérites du principe d'autonomie, tradition profondément enracinée selon laquelle les universités devaient être totalement à l'abri des interventions politiques, si elles devaient continuer à remplir leur mission pédagogique. La moindre intervention de ce type était interprétée comme une menace à la liberté universitaire.

Au cours des années soixante, les gouvernements provinciaux se sont trouvés directement engagés dans la planification et la prestation de services universitaires. Au début, pour reprendre les termes d'une étude sur l'enseignement supérieur, "la dure réalité du contrôle gouvernemental se dissimulait derrière la fiction juridique d'une autonomie institutionnalisée".² L'accent était mis sur l'expansion et on encourageait les universités à accueillir les étudiants en plus

¹ J.A. Corry, *Farwell the Ivory Tower*, McGill-Queen's University Press, 1970, p. 102.
² Ontario Commission on Post-Secondary Education, *The Learning Society*, Toronto, 1973, p. 107.

Si les universités canadiennes veulent éviter l'absurde état de stagnation d'une situation figée, elles doivent se tourner vers la recherche pour trouver la diversité et le dynamisme. En poursuivant des recherches, elles peuvent à la fois servir la société et bénéficier elles-mêmes de cette activité. L'importance accrue de la recherche menée dans les universités canadiennes a déjà créé plus d'un problème. De nombreuses règles en vigueur à l'université, surtout dans les humanités et les sciences sociales, datent du temps où l'enseignement était considéré comme la principale fonction des professeurs, et la recherche, comme une activité accessoire ou une aide à l'enseignement.

La recherche est maintenant encouragée comme une fin en soi ou un apport à la connaissance, et peut n'avoir aucun lien apparent avec l'enseignement d'un professeur. Il n'est plus facile de déterminer les tâches prioritaires. Comment le professeur peut-il calculer le temps qu'il doit consacrer à l'enseignement et à la recherche? Sa décision est-elle influencée par la perspective d'augmenter son traitement régulier en remplissant des fonctions de conseiller ou en acceptant un contrat? Qui peut intervenir pour protéger les intérêts légitimes d'une faculté ou des étudiants, si un professeur se consacre surtout à la recherche au détriment de l'enseignement?

La reconnaissance de la recherche comme activité constructive a d'autres conséquences graves pour les universités canadiennes. La recherche universitaire entraîne des frais directs et indirects. Les administrations des universités, contraintes en permanence de réduire leurs dépenses, ont d'excellentes raisons financières de préférer les contrats ou les subventions de recherche qui les déchargent de ces deux catégories de dépenses. Ces contrats ou subventions sont accordés, semble-t-il, pour des projets qu'on confie aux universités et dont les objectifs de recherche sont définis dans une certaine mesure par le commanditaire. Les projets de recherche lancés et mis au point par un professeur paraissent convenir davantage à l'atteinte des autres objectifs de l'université, en contribuant à l'enseignement, à la formation des étudiants des cycles supérieurs, à l'extension des connaissances ou à l'analyse sociale, mais paraissent aussi représenter une charge

universités canadiennes doivent rester les principales gar-
diennes du savoir et, parallèlement, exercer leurs fonctions
pédagogiques et sociales; ces dernières se décomposent en
analyse, critique et action sociales. On peut craindre que les
principales transformations dont nous avons parlé contrecar-
rent l'exercice de ces fonctions traditionnelles. Nos remarques
et recommandations auront un double objectif: permettre aux
études supérieures de mieux s'adapter aux changements
majeurs de ces dernières années, et aux universités de poursui-
vre leurs objectifs reconnus.

Ces recommandations prolongent notre double
analyse des tendances des études supérieures et des
objectifs de la formation supérieure et de la recherche. Nous
nous sommes attachés au futur rôle du gouvernement
fédéral et, plus précisément, à celui du nouveau Conseil de
recherches en sciences humaines. Ici, les changements se
répercutent dans les provinces et les universités; aussi nos
propositions s'adressent-elles également à tous les établis-
sements de formation supérieure et de recherche universitaire.
Nous n'avons pas la prétention de dire à chaque université
ou à chaque organisme provincial quels changements opérer
ou quelles réformes adopter. Nos recommandations ne sont
pas des normes, mais un guide pour mesurer et prendre en
compte les divers changements qui touchent l'ensemble de
la formation supérieure et de la recherche et dont nous
sommes désormais conscients de l'importance et de
l'urgence.

1. Importance croissante de la recherche dans les universités canadiennes

Les universités canadiennes doivent continuer d'accepter de
faire des recherches. Nous avons étudié les liens entre la
recherche et l'enseignement et sommes conscients qu'un bon
enseignement supérieur dépend de l'intérêt des professeurs et
des étudiants pour la recherche. Au cours des quinze dernières
années, les universités canadiennes ont fait preuve de dyna-
misme, qualité liée, dans une certaine mesure, à l'accroisse-
ment des inscriptions. La prochaine décennie, on s'attend à ce
que les inscriptions restent stationnaires dans les universités
anglophones et décroissent dans les universités francophones.

ner ce qu'il faut faire, on doit commencer par examiner les tendances et structures nouvelles.

Toute tentative pour isoler les principaux changements risqué d'entraîner une simplification excessive. Dans un établissement aussi complexe qu'une université, il y a tout un réseau de relations et, si une traction s'exerce sur une partie de ce réseau, elle sera ressentie partout. De nouveaux événements produiront une certaine tension, mais il ne sera pas toujours facile d'en localiser la source ou d'en mesurer l'importance, car les autres secteurs de l'université s'adapteront pour établir un nouvel équilibre.

A notre avis, au Canada, au cours des dernières années, deux événements principaux ont contribué à donner aux études supérieures leurs caractéristiques et continueront d'exercer une grande influence. Le premier est l'importance croissante que les Canadiens ont donné à la recherche, et les nombreux changements à l'intérieur de l'université ainsi déterminés. L'autre est l'intégration graduelle des universités dans les systèmes provinciaux d'enseignement postsecondaire, et les conséquences considérables qui en ont résulté pour les relations entre les universités et les gouvernements.

Il n'y a là rien de nouveau ni de sensationnel. L'intérêt pour la recherche remonte au dix-neuvième siècle. Cependant, traditionnellement, on considérait la recherche universitaire comme un à-côté de l'enseignement et c'est récemment qu'on l'a reconnue comme une activité distincte et légitime, même si elle ne contribue pas directement à l'enseignement. De même, bien que de nombreuses universités canadiennes aient d'abord été des établissements provinciaux, c'est depuis peu que les gouvernements provinciaux ont fait pression sur l'enseignement postsecondaire et tenté d'intégrer les universités et les autres établissements postsecondaires dans un système coordonné d'enseignement provincial.

Nous proposons de résumer ce que nous croyons être les principales conséquences de ces événements et d'indiquer les mesures à prendre pour que les universités remplissent leur fonction de recherche et assument leur responsabilité de rouage essentiel des réseaux d'enseignement provinciaux, tout en continuant de jouer leurs autres rôles traditionnels. Les

Au Canada, les études supérieures se sont radicalement transformées depuis les années 1950 et cette transformation est due en grande partie au fait que l'on a reconnu l'importance de la science dans une société industrielle. Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont tournés vers les universités pour former des scientifiques et poursuivre les recherches dont la société avait besoin. Les statistiques nous apportent la preuve de cette révolution dans l'enseignement supérieur à presque tous les points de vue: au cours des années soixante, les inscriptions aux études supérieures ont quintuplé, les frais de fonctionnement des universités sextuplé et les dépenses universitaires pour la recherche semblent avoir augmenté dans les mêmes proportions. L'essor de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est révélé si subit et si remarquable qu'il a été extrêmement difficile de faire des prévisions à long terme. Pour les administrateurs des universités et les représentants du gouvernement, la première chose à faire était de fournir des locaux, de nommer des professeurs, d'établir des programmes et de trouver des fonds pour les étudiants qui sollicitaient déjà leur admission.

Il ne s'agissait pas d'une action méthodique. On paraissait établir des plans, mais le rythme de l'expansion était si rapide et si extraordinaire qu'il fallait constamment les modifier ou les écarter, et les décisions particulières devenaient plus la règle que l'exception. Dans toute cette confusion, on finit par trouver les fonds et le personnel, et les universités réussirent à construire des locaux, à instaurer des programmes et à maintenir des études de qualité et une recherche poussée. Cette période de croissance rapide ayant pris fin, il est maintenant possible d'évaluer l'ensemble des conséquences qu'ont eues les décisions particulières et de discerner les tendances sous-jacentes. Les universités canadiennes ont subi des transformations dans leur organisation interne et leurs relations avec d'autres établissements. Celles d'il y a seulement dix ans font partie du passé, comme la société pour laquelle elles étaient faites. On peut déplore certains changements, mais non faire marche arrière. Il faut compter avec les contraintes de la vie contemporaine et les exigences auxquelles sont soumises les études supérieures; pour détermi-

Recommendations



C'est surtout dans le domaine de la recherche que se font sentir les différences entre les universités, francophones et anglophones. Pour ce qui est des subventions de recherche en sciences naturelles et médicales, le Québec reçoit moins de fonds fédéraux que l'Ontario; de plus, dans la province de Québec même, les universités anglophones touchent une trop large part des subventions. Il n'en va pas de même de la recherche dans les sciences sociales et les humanités où la part des subventions fédérales de recherche allant au Québec est à peu près proportionnelle à sa part de la population canadienne. Au Québec, les sommes versées aux universités francophones sont, grosso modo, proportionnelles à la taille de la population francophone. La distribution des fonds de recherche accordés par le gouvernement provincial renforce cette tendance, un fort pourcentage de cet argent allant aux sciences humaines; et, dans cette catégorie même, les universités francophones sont le mieux dotées. Si on les compare aux universités anglophones, on constate qu'elles reçoivent beaucoup moins d'aide pour la recherche en sciences naturelles et médicales et elles bénéficient d'une aide équivalente pour la recherche en sciences humaines.

Lorsqu'on fait des comparaisons entre les universités anglophones et francophones, il faut tenir compte du contexte canadien et même du contexte nord-américain. La recherche est tributaire d'un réseau de communications où les chercheurs ont accès aux connaissances existantes par le moyen des bibliothèques, des revues spécialisées, des sociétés savantes et autres canaux. Les chercheurs francophones ont mis sur pied leurs propres structures et institutions dans le cadre du vaste réseau nord-américain. Ce sous-système est une conséquence inévitable de l'originalité de la culture du Canada français, et il est particulièrement important pour la recherche en sciences humaines. Il comporte des coûts supplémentaires étant donné que les chercheurs francophones sont peu nombreux et doivent avoir accès au réseau nord-américain de langue anglaise. C'est pourquoi il faut tenir compte des conditions singulières de la recherche dans les universités francophones lorsqu'on étudie les perspectives d'avenir de la recherche universitaire au Canada.

et la façon de les employer. De telles revendications seraient encore plus impensables dans les sciences humaines, où l'utilité ou la pertinence d'une recherche est encore plus discutée et où la valeur scientifique, le caractère innovateur et les bienfaits sociaux d'une recherche sont si difficiles à évaluer. Il faut qu'un dialogue s'établisse entre les organismes subventionnaires et les universités. Les premiers doivent définir clairement leurs objectifs et s'assurer que les projets leur sont conformes et seront réalisés par des gens soucieux de les respecter. De leur côté, les universités doivent aussi se fixer des objectifs à long terme, les promouvoir et veiller à ce que tous les travaux de recherche soient conformes aux objectifs. Les projets financés par des organismes de l'extérieur doivent, à tout le moins, être compatibles avec les objectifs de l'organisme en question et de l'université.

Au cours des prochaines années, chaque université devra elle-même se fixer des objectifs en matière de recherche et créer les mécanismes nécessaires pour les atteindre. On peut même affirmer qu'ici, l'attitude de chacune des universités déterminera le rôle futur de la recherche universitaire au Canada.

c) Les études supérieures dans les universités du Québec

La plupart des données utilisées se rapportent à toutes les universités canadiennes ou à chaque province. Nous savons que des données ainsi présentées ne tenaient pas compte de certaines caractéristiques particulières aux universités francophones. Heureusement, la Direction générale de l'enseignement supérieur (DIGES) nous a fourni quantité de documents permettant de faire une étude plus approfondie des universités francophones du Québec.

On constate vite que les universités francophones sont un cas particulier. En effet, l'augmentation du nombre d'inscriptions et la création de nouveaux programmes et de nouvelles universités au Québec ont eu lieu un peu plus tard que dans le cas des universités anglophones du Canada; il en a été de même pour le plafonnement du rythme de croissance. Néanmoins, l'importance accrue de la planification et la mise en place d'un système provincial d'enseignement supérieur ont été mieux accueillies dans la communauté francophone que dans le reste du pays.

Conseil des Arts demeure la principale source d'aide à la recherche libre. Quant à la contribution des universités au financement de la recherche, c'est là une question d'interprétation. Certains professeurs font à la fois de la recherche et de l'enseignement et une partie de leur traitement devrait donc être considérée comme dépense de recherche. Toute recherche universitaire, y compris celle à contrat, comporte des frais indirects et, dans la mesure où ces frais sont imputés au budget de l'université, ils doivent aussi être comptés comme dépenses de recherche.

La multiplicité des sources de financement rend difficile la gestion et la planification de la recherche universitaire. On peut y voir des inconvénients, par exemple le risque de faire double emploi ou de disperser les fonds dans une constellation de petits projets. Par contre, aucun organisme de planification n'a vraiment réussi à prédire quels travaux ni même quels domaines d'étude déboucheraient le plus sûrement sur des découvertes intéressantes. Le système actuel permet de réaliser des recherches très variées et l'esprit de concurrence qui anime les chercheurs a un effet bénéfique sur les progrès de la science. Le principal danger qui menace la recherche universitaire réside d'une part dans la tendance des organismes publics à investir dans la recherche "orientée" et, d'autre part, dans les avantages financiers que procure aux universités la recherche contractuelle: prise en charge du salaire des chercheurs et des frais indirects. Là encore, il faudra prendre des mesures pour que la recherche "libre" soit à l'abri des empiètements de la recherche "orientée" et surtout de la recherche contractuelle.

De nombreux indices portent à croire que l'époque des bonnes relations entre les gouvernements et les universités est bel et bien révolue. Il ne s'agit pas simplement d'une réaction momentanée due à une période de restrictions économiques. De nos jours, on tient pour irréalistes ceux qui ont une confiance aveugle dans les sciences et les considèrent comme une véritable panacée. Dans les années à venir, les recherches scientifiques devront correspondre aux objectifs des organismes subventionnaires. Même en sciences naturelles, il ne sera plus possible au chercheur d'exiger cette autonomie sans limite qui lui permettrait de déterminer les sommes nécessaires

Il existe assurément des relations entre la recherche universitaire et les études supérieures. Comme l'ont fait remarquer bon nombre d'observateurs, il semble qu'on ait assez bien réussi, dans les sciences naturelles, à établir un lien entre la recherche et l'enseignement des cycles supérieurs. Généralement, les étudiants en sciences naturelles font des recherches qui sont intégrées, ou du moins étroitement rattachées aux travaux de leur directeur de thèse, tandis que les étudiants en sciences humaines travaillent plutôt de façon indépendante et ne reçoivent que quelques orientations au moment de l'ébauche de la thèse. À notre avis, on nuirait certainement à la portée des recherches en sciences humaines en voulant à tout prix leur appliquer le modèle propre aux sciences naturelles, mais il y aurait lieu d'encourager les chercheurs à travailler en équipe et de resserrer les liens entre l'étudiant en sciences humaines et son directeur de thèse.

L'équilibre entre la recherche et l'enseignement suscite beaucoup d'inquiétude, surtout dans les petites universités où les professeurs ont une charge de travail assez lourde et ne disposent pas toujours des installations de recherche voulues. C'est là un grave problème, bien que nous n'ayons pas de données précises sur l'emploi du temps des professeurs entre l'enseignement et la recherche; d'autre part, certains professeurs chargés de nombreuses heures de cours arrivent tout de même à faire un travail de recherche fructueux. Au cours des prochaines années, les universités seront soumises à des restrictions financières et elles auront tendance à accroître le nombre d'heures moyen des professeurs. Il faut donc que des mesures soient prises si l'on tient à maintenir à son niveau actuel la recherche universitaire.

Nous n'avons pas non plus suffisamment de données sur le financement de la recherche universitaire. Le rapport contient un certain nombre de tableaux sur les dépenses publiques de recherche et de développement, tant en sciences naturelles qu'en sciences humaines, et sur les sommes consacrées à la recherche dans les universités canadiennes. Ces sommes ont augmenté d'année en année et la part accordée aux sciences sociales, même si elle demeure faible, s'accroît peu à peu. Les fonds attribués à la recherche orientée augmentent aussi de façon proportionnelle et le

Les sciences naturelles ont eu une influence décisive sur les écoles des études supérieures des universités canadiennes et, en outre, les règlements ou exigences propres aux sciences naturelles sont souvent étendus presque systématiquement à tous les autres programmes d'études supérieures. Il y aurait lieu de reconnaître le caractère particulier de ces études en sciences humaines. Cette distinction entre sciences naturelles et sciences humaines semble même plus importante que celle entre les diverses disciplines des humanités et des sciences sociales.

b) La recherche universitaire en humanités et en sciences sociales au Canada

Pour les besoins de notre étude, nous avons défini la recherche comme étant l'analyse rationnelle des relations causales ou fonctionnelles entre les phénomènes. Il serait sans doute utile de procéder à une classification et de déterminer quel genre de recherche convient le mieux à la structure universitaire. Cependant, nous en sommes venus à la conclusion que la recherche en sciences humaines ne pouvait être clairement identifiée comme "recherche pure", "recherche appliquée", "recherche de pointe" ou "recherche réflexive". Il fallait plutôt établir une distinction entre recherche "libre" et recherche "orientée". Ayant pris pour acquis que toute recherche universitaire doit répondre à de rigoureuses normes de qualité, nous sommes vite rendu compte qu'il fallait aussi savoir qui commande les recherches universitaires, car la recherche orientée porte, par définition, sur des sujets considérés comme d'actualité. Etant donné que des sommes de plus en plus fortes sont consacrées à ce genre de recherche, les universités se doivent d'inciter certains chercheurs à concevoir eux-mêmes des projets ne présentant peut-être pas un intérêt immédiat, mais qui, à longue échéance, apporteront une contribution marquée au progrès des connaissances. Cela s'impose spécialement en humanités et sciences sociales, car la recherche orientée aborde rarement des sujets qui remettent en question les valeurs traditionnelles ou déconcertent l'organisme subventionnaire.

ple, les grandes universités d'aujourd'hui sont les mêmes que celles du passé, malgré la création de nouveaux établissements et la croissance spectaculaire de l'ensemble des universités. Nous avons pu classer les universités canadiennes en quatre groupes en fonction de certaines variables, notamment le nombre d'étudiants avancés, le nombre d'inscriptions aux cycles supérieurs par rapport aux inscriptions totales, l'éventail des programmes d'études supérieures et l'importance des bibliothèques. Selon la variable utilisée, les universités se classaient différemment dans chaque groupe, mais la composition des groupes eux-mêmes était assez homogène. Le premier, par exemple, comprenait les universités de Toronto, de Montréal, McGill et de Colombie-Britannique. L'université de Toronto venait en tête dans toutes les catégories et les trois autres, bien qu'elles se classassent différemment à l'intérieur du groupe selon les variables considérées, étaient quand même nettement supérieures à toutes les autres universités. En consultant les données des années précédentes, on aboutit au même résultat: les universités se répartissent en quatre groupes bien distincts, dont les composantes n'ont pas changé depuis dix ans. Toutes les universités ont connu une certaine croissance, mais à un rythme plus rapide pour les plus importantes; on peut même affirmer que l'écart s'est élargi entre les petites et les grandes universités, comme si la richesse engendrait la richesse. Ainsi, aucune des nouvelles universités n'a rejoint le groupe des "quatre grandes".

Beaucoup de personnes ont manifesté de l'inquiétude devant les difficultés à mettre au point des programmes d'études supérieures. Le rapport relève certains problèmes liés à l'importance dominante des départements dans la structure universitaire et à l'autorité restreinte de la plupart des facultés d'études supérieures. Cependant, nous nous sommes intéressés plus particulièrement aux études avancées en humanités et en sciences sociales. Une comparaison entre les études supérieures en sciences naturelles et celles en sciences humaines nous a souvent conduits à d'utiles constatations. Par exemple au Canada, il faut, pour obtenir un doctorat, plus de temps en sciences humaines qu'en sciences naturelles. D'autre part, si l'on considère uniquement les sciences humaines, il faut, pour arriver au doctorat, plus de temps au Canada qu'à l'étranger.

simple prolongement qu'elles étaient, les études supérieures sont devenues à toutes fins utiles la raison d'être de cet établissement.

A cet égard, l'université de Toronto n'est pas une exception. L'essor des études supérieures et de la recherche s'est répercuté sur les universités canadiennes à des degrés divers, mais tous les établissements, même ceux qui n'offraient pas de programmes d'études supérieures, ont bénéficié de cette osmose.

L'expansion des universités et le prestige accru des études avancées ont agi sur la population étudiante et le corps professoral, exerçant du même coup une influence décisive sur l'orientation future des universités canadiennes. Nous avons tenté, dans notre rapport, de cerner et d'analyser les changements qui semblaient les plus importants. Ainsi, à l'heure actuelle, les étudiants des cycles supérieurs cherchent davantage à parfaire leur formation intellectuelle qu'à transformer le monde universitaire ou la société elle-même. D'autre part, ils ont de plus en plus tendance à choisir les établissements du Canada, de préférence à ceux de l'étranger. Selon les données recueillies, le revenu de ces étudiants provient de sources très diverses mais, le plus souvent, c'est un emploi d'enseignant à l'université qui le leur assure. Quant aux données sur les professeurs, elles reflètent aussi des caractéristiques dignes d'intérêt. La période d'expansion s'est accompagnée d'une hausse du niveau de compétence des professeurs d'université. D'autre part, le nombre restreint des étudiants joint à la moyenne d'âge relativement peu élevée du corps professoral aura un effet sur la situation financière des universités au cours des vingt prochaines années: le nombre des nouvelles nominations diminuera et la créativité intellectuelle risquera d'en souffrir dans les universités canadiennes. N'oublions pas non plus la tendance actuelle à multiplier les heures d'enseignement des professeurs, l'extension de la syndicalisation et la préférence de plus en plus marquée pour la négociation collective.

Le rapport fait aussi état des différences entre les universités canadiennes et des conséquences possibles pour l'avenir des études supérieures et de la recherche. Par exemple,

serait nettement insuffisant. D'autre part, les points traités ne présentent pas un intérêt immédiat pour l'ensemble des lecteurs et nous avons voulu éviter de leur imposer un compte rendu inutilement long. Aussi les notes qui suivent se bornent-elles à donner un aperçu général des questions abordées. Les lecteurs désireux d'en savoir davantage pourront consulter le rapport proprement dit, dont nous avons présenté la table des matières dans la préface.

a) *Les études supérieures en sciences humaines*

L'expansion des études supérieures au Canada est l'aspect le plus manifeste des progrès réalisés dans le domaine universitaire. Le nombre d'inscriptions aux cycles supérieurs a connu une augmentation sans précédent qui ne sera sans doute jamais plus égale. Il ne faudrait pas cependant s'en remettre aux seules statistiques pour arriver à saisir la portée réelle d'une telle expansion. En effet, l'importance accrue des études supérieures a non seulement accéléré la croissance des universités, mais elle a aussi donné lieu à des transformations radicales. Les universités canadiennes qui, il y a vingt ans, se consacraient essentiellement au maintien et à la diffusion des connaissances, sont devenues des centres de haut savoir dont la vocation est axée sur la recherche, c'est-à-dire sur la découverte et l'application de connaissances nouvelles. Le groupe de travail de l'université de Toronto déclare que "jusqu'en 1955, cet établissement accueillait surtout des étudiants de premier cycle et son programme d'études supérieures n'avait qu'une importance mineure"³. A en juger par les mémoires de Claude Bissell, président de l'université de Toronto de 1958 à 1971, la situation a sensiblement évolué après 1955. En effet, à son avis, l'université est avant tout un centre de recherche et "l'école des études supérieures, son fer de lance, contribue dans une large mesure au prestige de l'université"⁴. De

³ Rapport d'un groupe de travail de l'université, fait à la demande de la Commission d'enquête du Conseil des Arts du Canada sur les études supérieures dans les sciences humaines, université de Toronto, 1975, inédit, p. 2.

⁴ Claude Bissell, *Halfway up Parnassus. A Personal Account of the University of Toronto, 1932-1971*, Toronto, University of Toronto Press, 1974, p. 73.

échanges de vues souvent animés avec les professeurs et les étudiants concernés et si nous n'avions pas disposé de leurs propres rapports préparés avec soin.

Nous avons recueilli quantité de données sur les étudiants, les professeurs, les études et les budgets des universités. Certaines de ces données étaient déjà organisées en tableaux mais, le plus souvent, nous avons eu besoin d'indications et de chiffres plus récents que nous avons dû réunir et mettre en forme. Nous tenons ici à remercier, pour leur active collaboration, Statistique Canada, le Secrétaire d'Etat, le Conseil des Arts du Canada, l'Association des universités et collèges du Canada, le Conseil des universités du Québec et toutes les universités.

Les données sont à utiliser avec discernement. Les universités et les organismes gouvernementaux ont des modes de classement adaptés à leurs besoins, mais parfois difficiles à comparer ou peu compatibles entre eux. Malgré tout, et grâce au concours des établissements et organismes susmentionnés, la Commission a pu établir quelque trois cents tableaux pour la présente publication. On y trouvera une mine de renseignements originaux sur les études supérieures et la recherche universitaire au Canada.

3. Observations sur le contenu du rapport

Les auteurs du rapport ont examiné attentivement l'évolution des études supérieures et de la recherche universitaire au Canada, en s'attachant à certains thèmes directeurs et à des sujets controversés. La première partie, consacrée essentiellement aux études supérieures, contient des données statistiques sur les étudiants et le corps professoral et passe en revue les grands objectifs des études supérieures et, plus particulièrement, ceux de ces mêmes études en sciences humaines. La deuxième partie traite de la recherche universitaire envisagée sous divers aspects; on y trouve ensuite des données sur son financement et une analyse des objectifs et de l'infrastructure qui lui sont propres. Vient enfin un chapitre sur la situation particulière des universités francophones en matière d'études supérieures et de recherche.

Il serait plutôt vain ici d'essayer de résumer ces deux parties du rapport. Pour ceux qu'un sujet précis intéresse, ce

Bien entendu, respectant l'usage établi, nous avons prié les universités canadiennes de nous adresser des mémoires et, effectivement, quarante d'entre elles y ont donné suite. En outre, divers groupes ou particuliers nous ont spontanément soumis des résolutions ou suggestions. Dérageant par contre sur ce point à la tradition, la Commission s'est abstenue de tenir des audiences publiques formelles. En revanche, ses membres ont assisté à un certain nombre de réunions et colloques portant sur des thèmes reliés à son mandat; ils ont, par ailleurs, visité certaines universités à la demande de l'administration ou de groupes de professeurs.

Dans les limites de budget et de temps qui lui étaient fixées, la Commission a mené un certain nombre d'études d'ordre quantitatif ou qualitatif. Ces études furent définies et exécutées de façon à répondre à des questions qui n'ont pas, jusqu'ici, reçu l'attention voulue. Elle a scrupuleusement lu les rapports d'enquêtes et pris connaissance de nombre de sources secondaires, canadiennes ou étrangères, qui lui paraissaient utiles.

D'ailleurs, nous avons cherché à pénétrer plus au coeur de l'université en tâchant d'impliquer directement des professeurs, des étudiants et un certain nombre de sociétés savantes. Ainsi ont été conçus le projet de groupes de travail faisant appel à des professeurs et, dans certains cas, à des étudiants dans huit universités, de même que le projet d'études disciplinaires exécuté par six associations savantes.

Dans un cas comme dans l'autre, nous avons tenu à collaborer le plus étroitement possible avec les responsables de ces études particulières. Très souvent, ces groupes ont pris l'initiative d'organiser des réunions de professeurs et d'étudiants rassemblant des spécialistes des sciences humaines et des sciences de la nature et de la santé, dans le but de débattre des questions touchant leur objet d'études. Certaines sociétés savantes ont tenu des réunions analogues avec leurs membres.

A cause de leur nombre et de leur peu d'organisation, il nous était beaucoup plus difficile de rejoindre directement les étudiants. Néanmoins, les séances de travail menées par deux de nos chercheurs dans dix universités ont permis de mieux connaître et comprendre leurs besoins et leurs aspirations. Le rapport aurait été tout autre si nous n'avions pas eu des

pressions politiques indues. Cependant, la comparaison n'était pas absolument rassurante, car les sujets de recherche en sciences humaines sont, plus souvent qu'en d'autres disciplines, de nature à faire naître des controverses et à susciter des remous politiques.

C'est dans cette conjoncture délicate que le Conseil des Arts décida de créer une commission chargée d'étudier la situation de l'enseignement supérieur et de la recherche en sciences humaines. La période où les étudiants se pressaient aux portes des universités avait pris fin, l'importance sociale de la recherche était plus largement reconnue, les gouvernements restreignaient les budgets, les relations fédérales-provinciales prenaient une nouvelle tournure, et un nouveau Conseil de recherches en sciences humaines allait être créé. Les buts et objectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche qu'on se proposait d'être négligés ou déformés si rien n'était fait pour les redéfinir à la lumière de cette rapide évolution.

Les entretiens que nous avons eus par la suite avec les chercheurs, les administrateurs d'université et les fonctionnaires fédéraux ou provinciaux nous ont confirmé la nécessité d'entreprendre cette étude. Nous nous faisons maintenant une idée différente de l'importance des changements en cours, plus que jamais, nous nous rendons compte qu'il faut les subir et adapter en conséquence les études supérieures et la recherche universitaire. On peut ne pas être pleinement d'accord sur ce qu'il faut faire, mais tous les observateurs bien informés conviendront de la nécessité de réexaminer les buts et objectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire au Canada.

2. Méthodes de travail

Dès nos premiers contacts avec le monde universitaire, nous avons perçu chez plusieurs un grand intérêt et un fort désir de collaboration. Aussi avons-nous mis en oeuvre une méthode de travail qui, par certains côtés, diffère de celle généralement suivie par les commissions d'enquête. On trouvera en annexe du rapport complet la liste des mémoires, documents et études produits ou réalisés pour la commission ainsi que le nom des collaborateurs. Il n'est toutefois pas inutile de dire brièvement en quoi certaines de nos méthodes d'enquête furent originales.

La nature exacte de ces mesures dépendait en partie du palier de gouvernement en cause. Là encore, le Canada semblait être en période de transition. Le gouvernement fédéral avait pris l'initiative, dans les années 1950, de former de plus en plus de diplômés et, à cet égard, il avait encouragé et aidé l'expansion des programmes de formation; mais, plus récemment, son rôle avait été revendiqué par les administrations provinciales. Toute l'organisation des relations financières entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral était réexaminée et l'avenir des universités canadiennes dépendrait largement de cette révision.

Entre autres changements importants, on a préconisé la division du présent Conseil des Arts en un Conseil des arts proprement dit et un Conseil de recherches en sciences humaines. Pendant près de vingt ans, le Conseil des Arts a joué un rôle de premier plan dans le financement et le développement de la recherche en sciences humaines. Il a pris une part très active au rayonnement des arts au Canada et la place qu'il tient en ce domaine ne cesse de s'accroître. Pour un certain nombre de raisons, le Comité sénatorial de la politique scientifique avait recommandé que le Conseil soit scindé en deux organismes et le gouvernement a annoncé son intention de créer un conseil de recherches en sciences humaines entièrement distinct². Ce dernier organisme serait par la suite associé au Conseil national de recherches et au Conseil de recherches médicales, dans une structure tripartite placée sous la tutelle du ministre d'État aux Sciences et à la technologie. Les spécialistes des lettres et des sciences humaines étaient naturellement inquiètes par tout changement important pouvant survenir au Conseil des Arts. Ils appréhendaient en particulier les nouvelles structures proposées, craignant que le nouveau Conseil soit plus vulnérable aux aléas politiques. Sans doute, le Conseil national de recherches et le Conseil de recherches médicales ont toujours dépendu directement d'un ministre et ils ne semblaient jamais avoir subi de

² Gouvernement du Canada, *Une politique scientifique canadienne*, volume 2, p. 472. La loi autorisant la création du nouveau Conseil de recherches en sciences humaines a été votée en 1977.

seul coup. On ne jugea alors plus utile d'avoir autant d'étudiants dans les cycles supérieurs, ni même de conserver tous les programmes, d'ailleurs fort nombreux. De nouvelles solutions, un nouvel équilibre s'imposaient. Mais comment prévoir l'évolution de l'offre et de la demande? Fallait-il pour cela fixer le nombre des étudiants de doctorat en fonction seulement du nombre de postes de professeurs à pourvoir dans les universités? A quoi aboutissait la formation de diplômés en lettres et sciences humaines au Canada? Avant d'entreprendre toute réforme importante, il était évident qu'il fallait réexaminer les buts et les objectifs des études supérieures.

C'eût été cependant une erreur de notre part que de nous limiter à l'étude de la formation des diplômés au moment où nous prenions de plus en plus conscience des perspectives nouvelles qui s'ouvraient à la recherche. Le Comité sénatorial de la politique scientifique avait insisté sur le rôle fondamental que celle-ci est appelée à jouer dans une société moderne. Le Comité avait aussi prédit qu'à l'avenir, la recherche scientifique allierait la recherche en sciences sociales et celle menée en sciences naturelles et qu'il y aurait, par conséquent, une demande accrue de diplômés en sciences sociales. Toute réévaluation de l'enseignement supérieur en sciences humaines, au Canada, devait tenir compte des besoins futurs de la recherche et il fallait étudier les mesures à prendre pour que le nombre des inscriptions aux cycles supérieurs, ainsi que la teneur des programmes, y correspondent mieux.

Mais notre étude ne pouvait se borner aux réformes des facultés des études supérieures. Les universités canadiennes sont tributaires des fonds publics et toute modification de la politique des gouvernements a des répercussions directes sur les études supérieures. Les gouvernements provinciaux, comme le gouvernement fédéral, s'inquiétaient du gonflement brutal du budget de l'enseignement supérieur. Il était évident, au moment de la création de notre commission, que les dépenses des universités devaient être restreintes. Personne ne pouvait prévoir la forme que prendraient ces limites budgétaires ni leur rigueur, mais elles ne manqueraient pas de se répercuter fortement sur les cycles supérieurs des sciences humaines. Nous espérons que notre étude aiderait les hommes publics à prendre les mesures voulues.

1. Création de la commission

Ces dernières années ont vu la réalisation d'un certain nombre d'études sur les universités et la recherche universitaire. On nous a fréquemment demandé si, après la publication des rapports Macdonald, Bonneau-Corry, Hurtubise-Rowat et Lamontagne, et compte tenu des nombreuses études provinciales consacrées au même sujet, il convenait vraiment d'entreprendre une nouvelle enquête¹. Pour notre part, nous étions convaincus qu'une telle initiative arrivait à point nommé car, pensions-nous, les prochaines années seraient cruciales et, des décisions prises, dépendrait l'avenir des universités et de la recherche au Canada. Nous craignons également qu'en cette conjoncture, on en vienne à négliger les problèmes particuliers des humanités et des sciences sociales.

Il ne fallait pas beaucoup d'imagination pour se rendre compte qu'au cours des prochaines années, l'organisation de l'enseignement supérieur subirait de grands changements. Les universités canadiennes connaissaient depuis une vingtaine d'années une expansion spectaculaire. La demande de professeurs qualifiés s'avérant presque impossible à satisfaire, il fallut, pour répondre aux besoins, créer de toutes pièces de nouvelles facultés d'études supérieures ou agrandir celles qui existaient déjà. Cette croissance, qui s'effectuait à un rythme quasi frénétique, permit d'équilibrer l'offre et la demande, mais pas pour bien longtemps. Au début des années 1970, en effet, les inscriptions au premier cycle se stabilisèrent et les besoins en personnel enseignant tombèrent d'un

¹ John B. Macdonald et coll., *Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes*, Etude spéciale n° 7, réalisée pour le Conseil des sciences du Canada et le Conseil des Arts du Canada, Ottawa, 1969; Louis-Philippe Bonneau, J.A. Corry, *Poursuivre l'optimum*, Ottawa, A.U.C.C., vol. I, 1972, vol. II, 1973; René Hurtubise et Donald C. Rowat, *L'université, la société et le gouvernement*, Rapport de la commission d'étude sur les relations entre les universités et les gouvernements, Ottawa, Editions de l'Université d'Ottawa, 1970, 270 pages; Gouvernement du Canada, *Une politique scientifique canadienne*, Rapport du Comité sénatorial de la politique scientifique, volume 2, Ottawa, 1972. Le Conseil des ministres de l'éducation du Canada cite vingt et une enquêtes entre 1945 et 1973 sur l'un ou l'autre des nombreux points qui touchent à l'éducation au niveau provincial.

Introduction



La présente publication est un abrégé du rapport de la Commission; d'où son titre: *Sommaire*. Elle présente les raisons qui ont poussé le Conseil des Arts du Canada à créer la Commission, décrit les méthodes suivies, les sujets et questions examinés et, enfin, les conclusions auxquelles elle a abouti. Le sommaire reprend toutes les recommandations de la Commission, telles qu'elles sont données dans le rapport complet.

Plus de deux cents personnes ont aidé la Commission dans son enquête par leurs mémoires, leurs exposés ou les renseignements qu'elles ont fournis, ou ont travaillé à la mise au point du rapport en vue de sa publication. Leur liste est donnée à l'annexe II.

Dennis Healy, Président
Léon Dion
Blair Neatby

Annexes

2. La recherche	
a) Proportion des subventions de recherche accordées aux universités du Québec par le gouvernement fédéral	
b) Subventions totales de recherche aux universités du Québec	
c) Part du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral	
II: Les universités francophones du Québec: un cas particulier	
1. Un sentiment de discrimination	
2. Une organisation propre de la recherche universitaire	
3. Un réseau scientifique francophone	
4. Carences du réseau de communication scientifique franco-phonie	
5. Conséquences aggravées dues aux problèmes en commun avec les universités canadiennes	
6. Une double source de vitalité: de la contribution exceptionnelle de grands universitaires à la consolidation de la base institutionnelle de la science	
7. Une recommandation	
II: Introduction	
1. Importance croissante de la recherche dans les universités canadiennes	
2. Consolidation des systèmes provinciaux ou régionaux d'enseignement postsecondaire	
3. Nouvelles perspectives d'emploi pour les titulaires de doctorat	
Rôle du gouvernement fédéral dans les études supérieures	
I: Questions constitutionnelles	
1. Questions fédérales	
2. Coordination des systèmes provinciaux	
4. Recherche de l'excellence	
II: Etudes supérieures	
1. La maîtrise	
2. Le doctorat	
a) Conditions d'admission au doctorat	
b) Rôle du gouvernement fédéral dans les études de doctorat	
c) Renouvellement des bourses de doctorat	
d) Assistants d'enseignement et de recherche	
III: Recherche	
1. Le financement de la recherche universitaire	
2. Les universités et la recherche contractuelle	
3. Subventions de soutien et de développement	
4. Le Conseil des Arts et la recherche universitaire	
5. Le gouvernement fédéral et la recherche dans l'enseignement supérieur	
IV: Biculturalisme	
Conclusion	

Troisième partie: Les études supérieures dans les universités du Québec

Préambule
Introduction

1. Etat des études universitaires supérieures et de la recherche en sciences humaines au Québec
1. La production des compétences

Conclusion: Perspectives d'avenir

1. Justifications d'ordre interne
 - a) Logique propre de la science
 - b) "Pureté" de la science
 - c) Liberté du choix de l'objet de la recherche
2. Justifications d'ordre externe
 - a) Valeur scientifique
 - b) Valeur technologique
 - c) Valeur sociale
3. Contestation de la recherche en sciences humaines
 - a) Contestation d'ordre interne à la science
 - b) Contestation d'ordre externe à la science
4. Logique de la science et logique de la société

VII: Justifications de la recherche universitaire

1. Comparaisons avec les pays étrangers
2. Dépenses consenties par le gouvernement fédéral pour la recherche dans les universités canadiennes
3. Le Conseil des Arts du Canada
- a) Relations entre le Conseil des Arts du Canada et le gouvernement fédéral
- b) Bourses de doctorat
- c) Subventions de recherche
- d) Programmes de soutien
- e) Conséquences régionales
4. Le financement de la recherche par les universités
5. Contribution financière des professeurs et des étudiants à la recherche universitaire

VI: Le financement de la recherche universitaire au Canada

- 1. Recherche et espaces
- 2. Centres d'informatic
- 3. Revues spécialisées
- 4. Presses universitaires
- 5. Bibliothèques universitaires
- 6. Réseaux de communication scientifique
- Conclusion

IV: Organisation de la recherche universitaire
1. Structures de la recherche universitaire
2. Recherche individuelle et recherche d'équipe
V: Infrastructure de la recherche

Introduction

Introduction

1. Création de la Commission

2. Axes du rapport

a) Interaction de la science et de la société

b) Études universitaires supérieures et formulation des

objectifs sociaux

c) Besoins et aspirations des professeurs et des étudiants

3. Une problématique: La science, support et force motrice de la

société contemporaine

a) Science et société

b) L'imprégnation croissante de la société par la science:

conséquences pour l'université

4. Méthodes de travail

5. Plan du rapport

Première partie: L'université canadienne et les études de deuxième et troisième cycles dans le domaine des humanités et des sciences sociales

Introduction

I: Evolution de l'université moderne au Canada

II: Les étudiants des cycles supérieurs

III: Les professeurs

IV: Croissance quantitative des études universitaires supérieures

1. Coût des études supérieures

2. Étudiants des cycles supérieurs

3. Diplômés

4. Détenteurs de diplômes

5. Proportion de diplômés dans la population

6. Comparaisons internationales

V: Buts des études universitaires supérieures

1. Fonctions des études universitaires supérieures

2. Conditions requises

3. Rôle des études supérieures dans l'université et la société

VI: Organisation des études supérieures

VII: Humanités et sciences sociales parmi les études supérieures

VIII: Programmes des études supérieures dans les sciences humaines

1. Objectifs des études supérieures

2. Contenu des programmes

3. Maîtrise et doctorat

4. Postdoctorat

5. Études supérieures et éducation permanente

6. Durée des études supérieures

Deuxième partie: La recherche

Introduction

I: Notion de recherche scientifique

II: Types de recherches

III: Objectifs de la recherche universitaire

1. Recherche universitaire et développement culturel et social

2. Recherche universitaire et formation de chercheurs

3. Recherche universitaire et enseignement

Le rapport de la Commission d'enquête sur les études supérieures dans les sciences humaines, qui couvre plusieurs centaines de pages de texte et de tableaux, est une réponse précise aux questions posées aux trois commissaires et aux tâches qui leur étaient confiées aux termes de leur mandat: Enquêter et présenter un rapport sur la nature et les objectifs des études universitaires supérieures dans les sciences humaines et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, examiner en particulier l'évolution des études supérieures au cours des dernières années, et évaluer les possibilités et les besoins futurs dans ce domaine à la lumière

- des intentions et espérances des étudiants;
- du rapport des études supérieures avec le développement des universités et la recherche de pointe;
- des possibilités d'emploi pour les personnes qui font des études avancées en sciences humaines, et en général, de la contribution des études universitaires supérieures dans les sciences humaines à la vie économique, sociale, culturelle et politique du Canada.

Le plan du rapport complet, donné ci-dessous, est une bonne indication du travail accompli:

André Jodan

une diffusion plus large des recommandations de la Commission et des raisons qui les ont motivées. Le texte complet est disponible sous forme photocopiée pour toute personne, organisme ou groupe qui voudrait pousser son analyse.

Il va sans dire que le Conseil de recherches en sciences humaines espère qu'un débat animé suivra la publication de ce rapport. Cela nous semble essentiel pour l'avenir même des études universitaires et de la recherche. Il y a quatre ans, le Conseil des Arts du Canada a eu l'intuition de changements importants et a lancé cette Commission pour que des balises soient placées aux endroits stratégiques dans le cheminement des études supérieures vers un avenir mal défini. La Commission nous propose maintenant des virages importants que certains voudront nous voir prendre sans hésitation et que d'autres traiteront de dangereux. Au centre de cette controverse, les organismes de subvention, les universités et les gouvernements devront définir des objectifs, des priorités et des programmes pour répondre aux besoins de demain. Il est donc d'une très grande importance que le rapport de la Commission fasse l'objet de commentaires éclairés de la part de ceux qui seront les plus touchés, les chercheurs et les étudiants diplômés, soit individuellement, soit par la voie de groupes ou associations qui les représentent. Pour sa part, le Conseil de recherches en sciences humaines a entrepris l'évaluation des programmes que lui a légués le Conseil des Arts: il entend bien y intégrer l'étude de ce rapport et, pour chacune des recommandations qui lui sont faites, consulter la Commission consultative des affaires universitaires qui l'assiste dans sa tâche. Tout consensus extérieur qui se dégagerait du débat que nous souhaitons sur l'une ou l'autre des recommandations du rapport, serait bienvenu dans le cadre de notre examen.

En 1974, le Conseil des Arts créait une Commission d'enquête sur les études universitaires supérieures dans les humanités et les sciences sociales. J'avais alors l'honneur d'être le directeur du Conseil des Arts. La remise en question de plus en plus vive des objectifs, de l'efficacité et de l'orientation générale de l'enseignement universitaire supérieur, face aux nécessités et aux conditions de la vie actuelle, nous avait paru justifier cette recherche en profondeur. La fluctuation dans les inscriptions aux cours de doctorat semblait signaler une évolution dans les attitudes des étudiants envers les études supérieures. Il importait au Conseil des Arts, qui consacrait aux étudiants du second et surtout du troisième cycle universitaire une grande partie de son budget d'aide aux humanités et aux sciences sociales, de se situer devant ce problème important.

Les commissaires Léon Dion, professeur à la Faculté des sciences sociales de l'université Laval (Québec) et Blair Neatby, professeur au Département d'histoire de l'université Carleton (Ottawa) et leur président Dennis Healy, jusqu'en 1977 recteur et vice-chancelier de l'université Bishop's (Lennoxville), ne nous ont pas déçus. La somme de travail qu'ils ont abattue se reflète dans la liste des comités constitués et des mémoires présentés ainsi que par le volume du rapport complet.

En tant que président du nouveau Conseil de recherches en sciences humaines, il m'est agréable de les remercier et de les féliciter de l'ardeur qu'ils ont mise au travail, de la richesse des données et des opinions qu'ils ont accumulées, du discernement qu'ils ont manifesté dans les recommandations émanant de leur longue recherche.

En choisissant, avec raison, d'étendre la portée de ses réflexions au-delà des études universitaires pour traiter de la recherche, des relations fédérales-provinciales et d'autres questions qui leur sont intimement liées, la Commission a ouvert des perspectives qui offrent un grand intérêt non seulement pour le Conseil de recherches en sciences humaines et les universités, mais pour les gouvernements, les organismes de subvention, les chercheurs, les étudiants et le public en général. Le Conseil de recherches en sciences humaines publie aujourd'hui un sommaire du rapport Healy. Il contient en particulier les recommandations intégrales du rapport complet. Cette version abrégée du rapport permettra, nous l'espérons,

81	III. Recherche
81	1. Le financement de la recherche universitaire
83	2. Les universités et la recherche contractuelle
88	3. Subventions de soutien et de développement
90	4. Le Conseil des Arts et la recherche universitaire
105	5. Le gouvernement fédéral et la recherche dans l'enseignement supérieur
108	IV. Biculturalisme
110	Conclusion
115	Annexes

4	Avant-propos
6	Préface
11	Introduction
12	1. Création de la commission
15	2. Méthodes de travail
17	3. Observations sur le contenu du rapport
27	Recommandations
28	Introduction
30	1. Importance croissante de la recherche dans les universités canadiennes
32	2. Consolidation des systèmes provinciaux ou régionaux d'enseignement postsecondaire
38	3. Nouvelles perspectives d'emploi pour les titulaires de doctorat
43	1. Rôle du gouvernement fédéral dans les études supérieures
45	1. Questions constitutionnelles
45	2. Questions fédérales
46	3. Coordination des systèmes provinciaux
46	4. Recherche de l'excellence
49	II. Études supérieures
49	1. La maîtrise
51	2. Le doctorat

Rapport de la Commission d'enquête
sur les études supérieures dans
les sciences humaines

Sommaire

13 740



3 1761 11465450 2